

UNIVERSITY OF NOTTINGHAM

SCHOOL OF CULTURES, LANGUAGES AND AREA STUDIES

Ph.D Critical Theory and Cultural Studies

**«PRESSIONI GLOBALI, MISURE LOCALI»:
LA PROSTITUZIONE DI STRADA NELLA PROVINCIA ITALIANA**

Lorenza Malucelli

Thesis submitted to the University of Nottingham

for the degree of Doctor of Philosophy

Supervisor: Professor Bernard McGuirk

Nottingham, September 2013

in memoria di Adele

nella speranza che
in questo lavoro ci sia traccia
di quello che mi ha
così gioiosamente trasmesso.

*E' vero, ci vogliono ipotesi, pensieri e parole
capaci di rappresentare i problemi e le tensioni sociali
che derivano da questa crisi.*

*Parole che facciano cose, e che soprattutto
ritrovino la loro responsabilità nei confronti del mondo,
il loro rapporto – sempre problematico, certo,
ma che non può essere annullato - con la verità.*

Adele Pesce, Fare cose con le parole, 2012

«Pressioni globali, misure locali»:
la prostituzione di strada nella provincia italiana

Abstract

Considerato tra i più controversi fenomeni prodotti dai processi di globalizzazione economica, l'espansione dell'industria sessuale e il radicale cambiamento avvenuto nella sua composizione ed organizzazione hanno ricevuto in questo ultimo ventennio molta attenzione, sia accademica sia politica. La mia ricerca intende interrogare le trasformazioni largamente inesplorate che hanno influito sulla geografia urbana della prostituzione e sull'evoluzione dei sistemi regolativi locali.

Nel contesto di una vera e propria metamorfosi dei mercati del sesso locali avvenuta in concomitanza alle migrazioni internazionali femminili, in accelerata crescita nei paesi dell'Europa meridionale dagli ultimi decenni del secolo scorso, queste pagine presentano un originale studio empirico sui rapporti tra la prostituzione, le comunità e le autorità locali nelle città di un'importante regione italiana del nord-est: l'Emilia-Romagna.

L'indagine si focalizza sulla prostituzione di strada negli ultimi due decenni e osserva tre processi che concorrono alla crisi di quelli preesistenti e alla produzione di nuovi sistemi di regolazione: l'insediamento della prostituzione migrante nel territorio; l'impatto delle configurazioni spaziali della prostituzione sul tessuto sociale; le mediazioni istituzionali (normative e politiche) esercitate sugli effetti della globalizzazione del mercato del sesso nel contesto urbano.

Ringraziamenti

Questa ricerca non sarebbe stata possibile senza l'invito del professore Bernard McGuirk e senza la determinazione e la pazienza con cui mi ha accompagnato in questo percorso. Nell'ambito della collaborazione con l'Università di Nottingham ho avuto modo di coltivare relazioni e scambi molto proficui sul mio tema di ricerca, in particolare con la professoressa Julia O'Connell Davidson, della cui autorevolezza e disponibilità ho grandemente beneficiato. Desidero ringraziare, inoltre, le molte persone che hanno preso parte a questo lavoro, a partire da tutti coloro che con cui ho svolto una o più interviste nel corso di questi anni; e da quelle persone e quelle istituzioni che hanno facilitato e guidato il mio accesso ad una grande quantità di informazioni: Viviana Bussadori, Anna Paola San Felici e Maurizio Braglia del Progetto Oltre la Strada della Regione Emilia-Romagna e Rossella Selmini, Gianguido Nobili e Alberto Sola del servizio per le Politiche di sicurezza urbana e polizia locale della Regione Emilia-Romagna. Infine, tra le amiche che mi hanno aiutato con grande generosità e competenza un ringraziamento particolare va a Raffaella Spadoni, le cui capacità informatiche sono state indispensabili per la costruzione del data-base e l'elaborazione delle mappe, a Cinzia Soldano alla quale ho affidato la lettura del testo e alle cui capacità linguistiche va il merito della sua leggibilità, e a Monia Giovannetti con la quale il confronto sui temi che uniscono i nostri interessi di ricerca è sempre fonte di nuove informazioni e ispirazioni. A tutti coloro che mi hanno supportato con grandi e piccoli gesti durante il periodo di scrittura va tutta la mia riconoscenza e il mio affetto.

INDICE

Abstract	3
Ringraziamenti	4
Indice	5
Introduzione	7
 CAPITOLO 1 - La prostituzione tra processi globali e mediazioni locali	 10
1.1 Processi globali	10
1.1.1 Migrazioni femminili e mercati di destinazione	11
1.1.2 La mobilità internazionale delle lavoratrici sessuali	15
1.1.3 Il traffico transnazionale e le sue <i>vittime</i>	18
1.2 Mediazioni locali	24
1.2.1 I mercati <i>g-locali</i> della prostituzione	24
1.2.2 Crisi urbane e panico morale	28
1.3 Metodologia della ricerca	35
1.3.1 Il caso studio sulle città dell'Emilia-Romagna	38
1.3.2 Il piano e gli strumenti della ricerca	40
 CAPITOLO 2 - Geografie urbane della prostituzione di strada	 43
2.1. La collocazione della prostituzione di strada in Emilia-Romagna dal 1996 al 2012	 44
2.1.1 Le direttrici e i centri urbani	44
2.1.2 Le fasi e i processi spaziali	48
2.2 Configurazioni della prostituzione di strada nelle città	48
2.2.1 Bologna, la città metropolitana	50
2.2.2 Modena, Reggio Emilia e Parma, le città territorio	54
2.2.3 Piacenza e Ferrara, le città eccentriche	63
2.2.4 La Romagna policentrica, Rimini e Ravenna	68
2.3. Dinamiche di segregazione e gruppi sociali	75
2.3.1 Le italiane e le zone <i>tradizionali</i>	76
2.3.2 Le <i>enclave</i> transessuali	79
2.3.3 Le fabbriche e i campi delle <i>operaie</i> africane	84
2.3.4 La strada della <i>promiscuità</i> : le europee e le altre	93
2.4 <i>Out of place</i> : la mobilità delle <i>sex workers</i>	96
2.4.1 Il pendolarismo transnazionale e locale	97
2.4.2 La flessibilità del lavoro su strada	103
2.4.3 Gli spostamenti forzati	106

CAPITOLO 3 - <i>Leggi cittadine</i> contro la prostituzione di strada	112
3.1 I comuni e la prostituzione: una lunga storia	113
3.2 La distribuzione cronologica e geografica delle ordinanze antiprostituzione in Italia	119
3.2.1 Le città settentrionali e la questione sicurezza urbana	122
3.2.2 Il decennio 1998-2008	124
3.3 Ritratto di un fenomeno giuridico: dieci anni d'eccezione	129
3.3.1 Il potere d'ordinanza	130
3.3.2 Le interpretazioni nella giurisprudenza	134
3.4. Le ordinanze anti-prostituzione nelle città dell'Emilia-Romagna	138
3.4.1. L'evoluzione dello <i>ius civitatis</i>	138
3.4.1.1 La fase della sperimentazione	139
3.4.1.2 La fase della ricentralizzazione	146
3.4.1.3 La fase della normalizzazione	154
3.4.2. Le motivazioni allo stato d'eccezione cittadino	156
3.4.3 I comportamenti vietati e i destinatari degli ordini	164
3.4.3.1 Le sanzioni ai clienti	167
3.4.3.2 Il bando delle prostitute	175
 CAPITOLO 4 - Modelli g-locali di politiche della prostituzione	 189
4.1. Vecchi e nuovi paradigmi delle politiche sulla prostituzione	191
4.1.1. Prima comparazione: i sistemi normativi di regolazione locale	198
4.2 Le arene politiche locali	203
4.2.1 Le proteste dei cittadini	205
4.2.1.1 Soglie invalicabili	206
4.2.1.2 Strategie di lotta e di collaborazione	238
4.2.2 Le mediazioni istituzionali	244
4.2.2.1 Le risposte dei sindaci	247
4.2.2.2 Non solo prescrizioni	265
4.2.2.3 L'applicazione delle ordinanze e gli effetti	286
4.3 I modelli g-locali di politiche sulla prostituzione	309
4.3.1 Seconda comparazione: i sistemi regolativi locali	312
 Conclusioni	 321
 Bibliografia	 323
 Elenco delle Tabelle e delle Figure	 344
Elenco delle Abbreviazioni e delle Sigle	348
Elenco degli Allegati	349

Introduzione

La ricerca si propone di interrogare le dinamiche di mediazione locale di uno tra i più controversi fenomeni prodotti dagli attuali processi di globalizzazione economica: l'espansione dell'industria sessuale avvenuta in concomitanza alle migrazioni internazionali femminili, in accelerata crescita nei paesi dell'Europa meridionale dagli ultimi decenni del secolo scorso.

In tale contesto, segnato da radicali cambiamenti nei mercati locali, l'indagine si focalizza su tre processi che concorrono alla crisi dei sistemi regolativi preesistenti e alla produzione di nuovi sistemi di regolazione della prostituzione: l'insediamento della prostituzione nelle città del territorio; l'impatto delle configurazioni spaziali sul tessuto sociale urbano; le mediazioni istituzionali (normative e politiche) esercitate sugli effetti della globalizzazione del mercato del sesso in un'importante regione italiana del nord-est, l'Emilia-Romagna.

Nel paesaggio dello «spazio padano», luogo di nodi e flussi relazionali che proietta l'Italia nelle relazioni mondiali, e all'interno dei confini di un sistema territoriale policentrico imperniato su una rete di città di medie dimensioni, la ricerca si concentra sul settore *hard* della prostituzione, quello in cui la sostituzione della forza-lavoro autoctona da parte di quella straniera è avvenuta in proporzioni assolute: la prostituzione di strada.

Attraverso un'accurata ricostruzione delle configurazioni fisiche della manifestazione visibile del mercato del sesso nelle diverse città e delle loro trasformazioni nel corso degli ultimi vent'anni, viene individuato il principale processo spaziale in atto nel contesto analizzato (e le nuove forme di isolamento e di segregazione sociali corrispondenti): lo *sprawl* della prostituzione di strada. Rarefazione e diffusione a bassa intensità nel territorio sono il prodotto, da un lato, degli urbanismi¹ esistenti e, dall'altro, delle tecniche di governo spaziale

¹ «Il concetto di *urbanismo*, come organismo urbano, nasce per descrivere la reale dimensione della città, andando oltre ai concetti di limite amministrativo: si tratta di una definizione che incorpora l'area urbana contigua ma anche quella gamma di relazioni (flussi pendolari, spostamenti del tempo libero, scambi commerciali) che possono rendere un comune adiacente ad una città (ma non contiguo per area edificata) parte di quella città, come qualsiasi

della prostituzione attuate in questi anni dalle autorità locali per allontanarla dagli abitati e farla «scompare dalla città»².

Tra gli agenti spaziali che determinano tali processi di *displacement*, un grande ruolo viene accordato alle *leggi cittadine* contro la prostituzione di strada, la cui abnorme proliferazione trova spiegazione nello studio della loro distribuzione geografica e cronologica. Negli anni '90, a partire dalle regioni settentrionali del paese si afferma una nuova questione urbana declinata in termini di *sicurezza urbana*, nel cui nome i comuni rivendicano nuove competenze e poteri. L'analisi di un corpus di 45 ordinanze dei sindaci³, emesse contro la più emblematica tra le minacce al nuovo bene pubblico della sicurezza urbana, dimostra come le nuove norme e i nuovi divieti cittadini, ponendosi come una disciplina alternativa al diritto vigente, rappresentino il cambiamento di paradigma nel governo delle città. Lo stato d'eccezione, di cui il nuovo strumento giuridico è il tassello amministrativo e locale, nel suo situarsi come soglia d'indistinzione tra il diritto e la politica, si localizza nel territorio attraverso la creazione di specifiche per quanto diffuse «zone di anomia»⁴, legalmente incerte e non protette, di cui le strade sessualizzate dalla presenza visibile dei corpi delle prostitute non sono che una delle scene esistenti nello spazio densamente urbanizzato del territorio regionale.

La ricostruzione dei processi che hanno portato al cambiamento dei sistemi regolativi locali individua nell'apparire di nuovi attori nelle arene

altro quartiere interno al perimetro comunale. L'urbanismo è quindi un concetto statistico che tenta di fornire un metodo di chiara lettura per definire le reali dimensioni di una città: cluster di urbanismi definiranno l'area metropolitana, più aree metropolitane la regione metropolitana» (Andrea Spinosa, "Urbanismi, Cluster urbani e aree metropolitane – volume primo, Italia", 2010).

² Vincenzo Ruggiero (2000).

³ Come sarà maggiormente argomentato nel Capitolo 3, l'utilizzo di *legge* al posto di provvedimento amministrativo è un eufemismo con cui si vuole enfatizzare il carattere normativo delle ordinanze dei sindaci sulla prostituzione. Come afferma Corrado Caruso (2010) «(...) le ordinanze sono atti formalmente amministrativi, ma sostanzialmente normativi, volti a disporre più che a provvedere, (...). La generalità (quanto a destinatari) e l'astrattezza (quanto alla ripetibilità del tempo dell'azione prescritta) portano al carattere normativo del provvedimento» (ivi, 19).

⁴ Giorgio Agamben (2003).

politiche, tra cui gruppi di cittadini-elettori che si mobilitano per la difesa e il controllo dello spazio urbano, un elemento cruciale della domanda attuale di cambiamento dei sistemi regolativi locali; come decisivi sono, d'altra parte, i differenti modi di interpretare tale domanda e i differenti usi politici del potere d'ordinanza da parte dei primi cittadini, nonché la mediazione delle più ampie reti di *policy* sugli effetti della globalizzazione nei diversi contesti urbani.

Con l'obiettivo di cogliere i nuovi, per quanto provvisori, sistemi regolativi locali sulla prostituzione, la ricerca elabora differenti *modelli g-locali* che caratterizzano attualmente i diversi sistemi urbani. Per rappresentare complessivamente il piano delle prescrizioni e quello delle pratiche vengono considerate quattro dimensioni: il grado (e le forme) della separazione e dell'isolamento spaziale della prostituzione; il grado di accettazione sociale espressa nei confronti del fenomeno; gli spazi di agibilità legale; le opportunità di inclusione offerte dalle politiche pubbliche.

L'analisi comparata tra le città è finalizzata a far emergere la specificità dei contesti locali e della loro influenza nei più ampi sistemi territoriali a cui appartengono; e cerca di fornire alcune chiavi interpretative della *geopolitica della prostituzione* nel complessivo sistema regionale.

Nel primo capitolo ci occuperemo di collocare le domande fondamentali da cui è nata questa ricerca, gli obiettivi conoscitivi specifici che intende raggiungere, nell'ambito della più vasta letteratura internazionale sul tema. Tra le indagini e le teorie scientifiche prodotte in questi ultimi anni, la selezione proposta intende fornire le conoscenze e i concetti –orientativi che ci aiuteranno ad avanzare nel campo della ricerca. La riflessione metodologica sul suo sviluppo tra pratica e teoria è accompagnata dalla presentazione del piano della ricerca e degli strumenti utilizzati.

CAPITOLO 1 - La prostituzione tra processi globali e mediazioni locali

1.1 Processi globali

Quando nell'estate del 1996 la città di Rimini, capitale del turismo e dell'intrattenimento sul mare Adriatico, chiamò un gruppo di ricercatori e di operatori sociali ad intervenire sul fenomeno della prostituzione di strada, la prima domanda che questi si posero fu la seguente: «Che cosa è cambiato di così significativo nel mondo della prostituzione in questi ultimi anni, da dare ragione dell'accresciuto allarme tra gli abitanti e di tanta urgenza tra gli amministratori?» (Pavarini, 1998, 5).

La risposta sembrava alla portata dell'osservazione diretta di chiunque: erano cambiati i soggetti coinvolti nel *sex business*. La visibilità dei corpi delle giovani donne che offrivano servizi sessuali sulla via permetteva approssimative induzioni sulla loro provenienza da dentro e fuori l'Europa, attraverso la comune pratica dell'etichettamento dell'alterità in termini razziali.

Il processo di internazionalizzazione era iniziato anni prima, ma la consapevolezza di una crescita globale dell'industria sessuale venne a maturazione negli anni '90, quando molti studi contribuirono a comprendere che tale processo non riguardava solo i paesi del *primo mondo* - Europa, Stati Uniti, Giappone, Australia – ma anche i *paesi terzi*.

La ristrutturazione e la riarticolazione del commercio sessuale, anche grazie alla concomitante e accelerata penetrazione delle nuove tecnologie della comunicazione nei mercati mondiali, ha riguardato sia i paesi del blocco ex-sovietico, tra cui il caso dell'industria pornografica dell'Ungheria è solo uno degli esempi più eclatanti (Monzini, 2002); sia quelli in via di sviluppo, tra cui il sud-est asiatico – Indonesia, Malesia, Filippine e Thailandia – nel quale si è consolidato un mercato della prostituzione specializzato per i turisti internazionali (Lim, 1998).

Mentre si andava delineando l'inquietante immagine di un numero sempre più elevato di donne *destinate* al lavoro sessuale dalle pressioni dei

processi economici e dalle politiche neoliberiste globali, crescevano gli interrogativi relativi ai soggetti coinvolti e alle modalità di ingresso e di permanenza in quello che ormai appariva come un vero e proprio settore occupazionale.

Nel 1995 lo IOM¹ stimava 500.000 donne immesse illegalmente sul mercato del sesso commerciale ogni anno in Europa (Campani, 2000; Poulin, 2006) e tra i paesi europei l'Italia è quello che registrò i più alti flussi di questo tipo di immigrazione, collocando circa 35.000 migranti, quasi il doppio della Germania e il triplo di Spagna e Francia² (Di Nicola, 2004).

Prima di avvicinarci al centro del nostro interesse relativo all'impatto che l'immigrazione per lavoro sessuale ha avuto nelle città italiane negli ultimi vent'anni, cerchiamo di ricostruire le possibili configurazioni dei fattori che la determinano su scala mondiale ed europea, a partire da una selezione della ormai vasta letteratura scientifica, che accorda un ruolo preminente agli studi di genere sull'immigrazione.

1.1.1 Migrazioni femminili e mercati di destinazione

In questa nuova «età delle migrazioni»³ l'Europa ha avuto un ruolo attrattivo più forte che in passato. Dagli anni '70 -'80 del secolo scorso il suo *centro* si è esteso ai paesi dell'area mediterranea. L'Italia, la Spagna, la Grecia e il Portogallo sono divenuti, da luoghi di emigrazione, luoghi di destinazione dei flussi migratori internazionali in rapida crescita negli ultimi decenni. In Italia, già nei primi anni '70, il numero di immigrati superava costantemente quello

¹ International Organization for Migration.

² Negli stessi anni in Francia si stimava la presenza di circa 11.000 prostitute migranti, in Germania 22.000 e in Spagna 15.000 (Cfr. De Nicola, 2004).

³ Secondo Castles and Miller (1998) l'attuale «età delle migrazioni» è caratterizzata da quattro processi: globalizzazione, accelerazione, differenziazione e femminilizzazione dei movimenti di persone temporanei e permanenti.

degli emigrati, ma un marcato aumento dei flussi in ingresso si è avuta negli ultimi dieci anni: dal 2002 al 2011, quando i cittadini stranieri in ingresso hanno superato i tre milioni e mezzo di unità, coinvolgendo una popolazione prevalentemente femminile – il 52% - e mediamente giovane - 31 anni - (Istat, 2012).

In un quadro strutturale in cui permangono quei «forti squilibri tra i paesi del Nord-Ovest e i paesi del Sud-Est del mondo che causarono le migrazioni di popolazione nel XX secolo» (Morawska, 2005, 34), la «femminilizzazione» come elemento di sviluppo delle migrazioni contemporanee e di discontinuità rispetto ai movimenti di popolazione del «sistema mondiale atlantico», è un'acquisizione ormai scontata. Mai prima d'ora si era registrata una tale consistenza di migrazioni femminili autonome, cioè di spostamenti transnazionali per ragioni economiche, di studio o politiche⁴. Si parla quindi di femminilizzazione delle migrazioni sulla base non solo di un dato numerico, comunque controverso⁵, ma per i cambiamenti interni alle migrazioni femminili e per il loro legame costitutivo con le trasformazioni economiche globali.

La profonda ristrutturazione economica, che ha interessato le regioni del nord-ovest compreso il «nuovo centro» dell'Europa (Morawska, 2005, 32) nell'ultimo trentennio del novecento, ha mutato completamente la natura del lavoro e delle migrazioni internazionali. Il passaggio alla terziarizzazione dell'economia è caratterizzato, secondo l'opinione di molti analisti (tra gli altri, Hochschild, 2003; Ongaro, 2001), da una sempre più spiccata polarizzazione socio-economica e da una crescita delle diseguaglianze. Alla netta perdita di potere del lavoro rispetto al capitale, che ha accompagnato il processo di de-industrializzazione, ha fatto seguito l'apertura di una forbice molto ampia che colloca i soggetti in due posizioni estreme nel mercato del lavoro: verso l'alto e

⁴ Anche in Italia il motivo prevalente tra le donne immigrate è quello economico: la ricerca di lavoro ha superato tra le residenti regolari l'obiettivo del ricongiungimento familiare. Tra i cittadini non comunitari regolarmente presenti al 1 gennaio 2012 (esclusi coloro che hanno un permesso di lungo periodo o una carta di soggiorno) sono 421.099 le donne con permesso di soggiorno per lavoro, 376.037 per motivi di ricongiungimento familiare, 25.511 studenti, 12.251 richiedenti asilo (Istat, 2012).

⁵ Per una discussione sulle analisi quantitative della femminilizzazione delle migrazioni vedi: Laura Agustín, 2007, 23.

verso il basso. Lo sviluppo della società dei servizi conduce, infatti, da un lato, ad una domanda di forza lavoro molto qualificata, per via della centralità della tecnologia nell'economia globale; e, dall'altro, ad una poco qualificata, per via della crescita dell'economia informale anche in Europa e nel Nord America (IOM, 1999 *cit.* in Monzini, 2002).

Il ruolo delle donne migranti in questo quadro sembra poter essere meglio osservato nelle città globali (Sassen, 1991), dove un largo numero di immigrati viene impiegato in attività sia formali, sia informali nei servizi ai settori strategici dell'economia. Da un lato, gli imprenditori, i dirigenti e professionisti con alti livelli di qualificazione ed alti redditi che lavorano nei centri di comando dell'economia mondiale; dall'altro, uno strato sempre più ampio di persone, per la maggior parte immigrate provenienti dai paesi a basso reddito, al quale è riservato il «lavoro sporco» (Anderson, 2000; Parreñas 2001): il lavoro domestico e di cura all'interno delle famiglie di alto e medio reddito.

Diversamente da quanto accadeva nelle economie industriali, questo tipo di incorporazione spezza il collegamento con i lavoratori dei settori trainanti l'economia, o gli equivalenti attuali dell'aristocrazia operaia del passato. In questo senso le donne migranti, e i migranti in generale, costituiscono un «proletariato offshore» o meglio una nuova «classe servile» (Sassen, 1991).

Dagli studi di genere sull'immigrazione, il lavoro domestico e di cura e le attività di servizio sessuale emergono come le principali risorse per le donne che hanno partecipato alle recenti ondate migratorie; essi costituiscono i più rilevanti, se non i soli, canali d'impiego disponibili nei paesi europei e nord-occidentali in genere (Kofman *e al.*, 2000, Anderson, 2000, Ongaro, 2001, Parreñas, 2001, Moors, 2003). Fin dalle prime pubblicazioni sul ruolo delle donne nella nuova economia della globalizzazione (Ehrenreich and Hochschild, 2003), «lavoro domestico» e «lavoro sessuale» vengono posti lungo un immaginario *continuum*, la cui logica unitaria si esprime in un rinviogorito *ordine di genere* nella divisione del lavoro su scala mondiale.

La concentrazione delle donne migranti nei lavori di servizio «affettivo-sessuale» (Truong, 1996) sembra riprodurre in buona parte delle migrazioni femminili contemporanee, come ha evidenziato Rachel Parreñas (2001), condizioni di subordinazione di classe e di genere. Quelle stesse condizioni da

cui spesso le donne tentano di fuggire attraverso il progetto migratorio (Morokvasic, 2004).

Alla femminilizzazione delle migrazioni corrisponde, secondo Sassen (1991), la «femminilizzazione della sopravvivenza» nei paesi d'origine, categoria con cui l'autrice intende enfatizzare la logica nascosta della crescita di tali circuiti globali: la dipendenza dalle donne delle famiglie, delle comunità e finanche dei governi per la loro sopravvivenza. Se sono le donne per lo più ad ammortizzare gli effetti dei cambiamenti economici e sociali sulle famiglie nei paesi delle ex-repubbliche sovietiche, è altrettanto vero che in Thailandia il volume d'affari del *sex business* corrisponde al 10-14% del prodotto interno lordo e il governo ha tutto l'interesse a non ostacolare questa entrata di valuta pregiata (Monzini, 2002).

Nel contesto dei paesi periferici e semi-periferici dell'economia globale in cui le condizioni di vita sono determinate da una situazione economica strutturalmente «di alta disoccupazione, povertà, bancarotta delle imprese e contrazione delle risorse statali per i bisogni sociali», le opzioni che si aprono alle donne «vanno dalla produzione di cibo per la sussistenza, al lavoro informale, all'emigrazione, fino alla prostituzione» (Sassen, 1991).

Non è sempre stato così, affermano le storiche: nei primi decenni delle nuove migrazioni altre opzioni ed altri settori del mercato del lavoro erano aperti alla manodopera femminile (Kofman *e al.*, 2000). E non è per tutte così: infatti la crescita della differenziazione interna, in termini sia di composizione socio-economica, sia di livello di istruzione, è una delle proprietà cruciali degli attuali flussi migratori verso l'Europa (Morawska, 2005). L'esistenza di una pluralità di modelli nei movimenti transnazionali ci offre un'importante indicazione metodologica per rendere più aderente e sfaccettata l'immagine delle giovani donne e transgender migranti coinvolti nell'attività di prostituzione di strada nel contesto della nostra ricerca.

1.1.2 La mobilità internazionale delle lavoratrici sessuali

Lasciare il proprio paese per cercare lavoro nell'industria sessuale (*Leaving home for sex*, Agustín, 2002) ha rappresentato un'opzione per moltissime giovani donne che sono emigrate in Europa negli ultimi vent'anni. Da un importante rapporto di Tampep (2009)⁶ sulla scena europea del *sex business* sappiamo che l'87% delle persone che si prostituiscono in Europa sono donne, di cui quasi il 70% immigrate. Una cifra, quest'ultima, che si espande all'80-90% in Italia, Spagna, Austria e Lussemburgo. La media delle transgender è di circa il 5% sul totale delle *sex workers* europee, ma sale dal 15% al 25% in Italia, Francia, Grecia e Belgio. Gli uomini che si prostituiscono rappresentano in media il 7% del totale, in Italia, il 3-4%.

La mobilità nel mondo del *sex-work* in Europa è in crescita sia per l'alto *turn-over* nella popolazione che si prostituisce, sia per il vistoso ampliamento dei paesi di provenienza⁷. Sebbene i movimenti migratori per lavoro sessuale provengano da quasi tutti i continenti⁸, circa i due terzi avvengono all'interno del continente europeo: dai paesi dell'Europa orientale, centrale, baltica e balcanica verso i paesi dell'Europa occidentale.

Sui flussi nel continente europeo, oltre alla prossimità geografica tra i paesi d'origine e quelli di destinazione, ha avuto un effetto importante il processo di allargamento dell'Unione Europea, iniziato nel primo decennio del nuovo secolo. L'importanza della dimensione politica e dei regimi migratori degli stati nazionali sugli spostamenti di popolazione viene esemplificata dalla crescita di *sex workers* rumene e bulgare (dal 7% al 26%), a seguito dell'entrata dei due paesi nell'Unione Europea avvenuta il 1° gennaio 2007.

⁶ Tampep è un network europeo di organizzazioni non governative impegnato per i diritti delle *sex workers*.

⁷ Da 10-12 nazionalità nel 1993-1994 si è passati a circa 60 nel 2008-2009 (Tampep, 2009).

⁸ Dall'Africa proviene circa il 12% delle *sex workers* migranti che si prostituiscono nei paesi dell'Europa occidentale, dall'America Latina e Caraibi circa l'11% e dall'Asia il 4% (Tampep, 2009).

Tra le migranti provenienti dall'Europa non comunitaria, il gruppo più rilevante è quello che proviene dai paesi vicini al confine orientale dell'Unione Europea: i paesi dell'ex-Unione Sovietica⁹ e quelli dell'Asia centrale¹⁰.

I flussi si distribuiscono in maniera disomogenea nel territorio europeo. Se osserviamo l'Europa meridionale, in particolar modo l'Italia, si può notare che pur all'interno di tendenze abbastanza stabili rispetto alla provenienza continentale – quasi il 40% proviene dall'Africa, soprattutto dalla Nigeria, e quasi il 40% dall'Europa (di cui il 25% dai paesi centrali¹¹, il 7% dai paesi orientali, il 6% dai Balcani e l'1% da quelli baltici), molto è cambiato negli ultimi due decenni rispetto ai singoli paesi d'origine.

Dall'analisi di tali cambiamenti è nuovamente apprezzabile l'influenza delle decisioni politiche dei governi e dei regimi migratori nazionali. Negli anni '90 del secolo scorso i due gruppi prevalenti tra le *sex workers* migranti in Italia erano le nigeriane e le albanesi. Le prime ad arrivare furono le ragazze africane al seguito di un'emigrazione di massa dalla Nigeria in piena crisi economica, nel periodo tra il 1989 ed il 1994. Con la dissoluzione delle Repubbliche ex-Sovietiche e della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia (SFRJ) e l'apertura delle frontiere, arrivarono le donne dell'Albania, della Bosnia, della Serbia, della Polonia, della Russia e dell'Ucraina.

Quando nel 1997 il governo Prodi I dichiarò lo stato di emergenza nazionale¹², alla brusca frenata degli arrivi illegali dall'Albania coincise l'aumento dei flussi dall'Europa centrale e orientale, compresi i paesi Baltici

⁹ Secondo Tampep (2009) il collettivo delle *sex workers* proveniente dai paesi dell'ex Unione sovietica arriva al 34% di coloro che si prostituiscono nei paesi dell'Europa occidentale.

¹⁰ I paesi dell'Europa orientale qui considerati sono: Moldavia, Russia, Bielorussia, Ucraina; mentre quelli dell'Asia centrale sono: Kazakistan, Tajikistan, Azerbaijan, Uzbekistan, Kyrgyzistan and Turkmenistan.

¹¹ Europa centrale: Bulgaria, Rep. Ceca, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia; Paesi Baltici: Estonia, Lettonia, Lituania; Balcani: Albania, Bosnia-Herzegovina, Croazia, Montenegro, Serbia, Kosovo, Macedonia.

¹² Le politiche di immigrazione in Italia, come in Europa, hanno avuto in questi ultimi dieci anni una virata restrittiva in tutti gli ambiti di *policy* e in particolare nelle politiche per i migranti, cioè gli «stranieri il cui status giuridico è problematico perché entrati nel paese senza autorizzazione» (Caponio, 2007, 26). Sull'azione del governo Prodi I sulla questione albanese, vedi Capitolo 2, nota 79, p. 98.

(Russia, Ucraina, Moldova, Lettonia, Romania e Ungheria) e, in misura minore, di donne e transgender provenienti dal Sud America. Nel decennio seguente, in particolare a partire dal 2002, da quando, in vista dell'entrata della Romania nell'Unione, ai cittadini di quel paese è stato possibile arrivare in Italia con un visto turistico di 90 giorni, si verificò un aumento esponenziale di donne rumene ed una diminuzione drastica delle albanesi (Carchedi, 2005; Ciconte, 2005).

Oltre alla crescita numerica, va sottolineato il fatto che un particolare modello migratorio e di lavoro diventò di massa: quello *pendolare*, legato ai tempi di validità del visto turistico delle *sex workers* transnazionali. Le prime ad adottarlo e a praticare il lavoro sessuale in Italia come lavoro stagionale furono le giovani donne (25 anni di media) con un buon livello di istruzione (diplomate ed anche laureate), che arrivarono sulla costa adriatica e nel sud dell'Italia dalle grandi città dell'est europeo verso la metà degli anni '90 (Maluccelli e Pavarini 1998).

Nel corso dei due decenni la mobilità delle *sex workers* in Europa è aumentata non solo tra i confini geo-politici degli stati, ma anche all'interno dei singoli territori nazionali e coinvolge un numero sempre maggiore di persone. Negli anni '90, diversamente dalle transessuali latino americane che avevano soggiornato e lavorato in molte città europee (tra cui Zurigo, Amsterdam e Lisbona), la generazione di donne appena arrivata era al primo *ciclo di vita* sia come migranti, sia come prostitute, e non aveva esperienze o legami in altre città europee o all'interno dell'Italia.

Nel primo decennio del nuovo secolo, tre quarti delle *sex workers* ha lavorato in più di un paese europeo e circa la metà ha lavorato in diverse città e regioni di un determinato paese (Tampep, 2009). Contemporaneamente, in Italia, il 99% delle migranti ha lavorato in altri paesi, tra cui i più ricorrenti sono la Spagna, la Germania, la Francia, l'Olanda, ma anche la Romania e la Bulgaria; e il 75% in diverse città e regioni italiane (Tampep, 2010).

Sulla mobilità delle *sex workers* attraverso e dentro i confini degli stati nazionali e dell'Unione Europea incidono, quindi, fattori economici e politici. Fin dai tempi della regolamentazione di Stato del meretricio le prostitute *clandestine*, cioè quelle che sfuggivano al controllo e alle registrazioni dei servizi di polizia e dei servizi sanitari, erano i soggetti più mobili perché costrette a nascondersi e a scappare (Gibson, 1995). Anche nel mondo attuale ciò che ha

spinto la maggior parte delle donne a muoversi dal proprio paese d'origine è il bisogno economico, ma la loro mobilità transnazionale, benché indotta, è ipersfruttata e, come nel passato, continuamente ostacolata (Rahola, 2006).

1.1.3 Il traffico transnazionale e le sue vittime

Un altro elemento strutturale che fa dell'attuale mercato del sesso un settore economico globalizzato è la sua connessione con l'industria delle migrazioni illegali¹³ (Pastore e Sciortino 1999; Kofman *e al.*, 2000).

La crescita di questi «circuiti alternativi» dell'immigrazione (Sassen, 2000) e soprattutto del ruolo del *trafficking*¹⁴ è stata ampiamente studiata in connessione sia alla prostituzione migrante, sia ad altri tipi di sfruttamento lavorativo (tra gli altri, Bales, 2000, Carchedi e Orfano, 2007).

Gli studi sull'immigrazione (tra gli altri, Pastore e Sciortino, 1999; Monzini 2002, Monzini, Pastore, Sciortino, 2004, Ciconte, 2005) collocano il traffico di esseri umani all'interno della cornice economica della domanda e dell'offerta, cioè dell'incontro tra i bisogni di assistenza degli aspiranti migranti e l'offerta di specifici servizi illegali (trasporto, documentazione falsa, alloggi, ecc.) da parte di organizzazioni che favoriscono l'ingresso illegale.

La questione del *traffico di migranti*, costruita come specifico del più vasto fenomeno dell'immigrazione irregolare o direttamente come problema per

¹³ La categoria degli immigrati irregolari è molto eterogenea. Come sostiene Asher Colombo (2007), intervenendo nel dibattito sulla natura dell'immigrazione clandestina, essa non individua una condizione strutturale «ma contingente e transitoria e che, in sostanza, se consideriamo le biografie individuali degli immigrati regolarmente presenti nel nostro paese, tale condizione sia preceduta di qualche anno da quella di immigrato irregolare. In questo senso l'irregolarità sarebbe una sorta di anticamera della regolarità».

¹⁴ Per attività di *trafficking* si intende il trasporto e l'ingresso dei migranti con finalità di sfruttamento nel paese di destinazione, secondo la ben nota distinzione dalle attività di *smuggling* con cui si indica la semplice attività di facilitazione dell'ingresso illegale nei paesi di destinazione (De Zulueta, 2000).

la sicurezza nazionale minacciata dalle organizzazioni criminali transnazionali¹⁵, si afferma come *issue* a livello internazionale favorendo la nascita di politiche

«che rispondono al problema in maniere studiate *ad hoc*, per esempio concentrando gli sforzi su legislazioni che impediscano alle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di superare i confini, incluso la sorveglianza delle frontiere, il controllo dei documenti, la deportazione di persone, anche le donne trafficate, fermate dalla polizia nell'esercizio della prostituzione» (Ucarer Emek , 1999).

Alla costruzione della specifica questione del *sex trafficking* contribuiscono altre prospettive, oltre a quella delle migrazioni. Alla fine degli anni '80, un movimento internazionale guidato da femministe e da organizzazioni religiose inizia a denunciare le gravi violazioni dei diritti umani subiti dalle donne durante il processo migratorio e nei paesi di destinazione.

L'approccio dei diritti umani, che identifica nello sfruttamento sessuale e negli abusi subiti dalle donne trafficate i fattori centrali per la criminalizzazione del comportamento dei trafficanti, si differenzia da quello delle migrazioni per la centralità accordata alla *donna-vittima*. Da questa prospettiva la questione della *tratta delle donne* pone le migrazioni per prostituzione in uno scenario in cui si confrontano soggetti caratterizzati unicamente e semplicemente dall'essere colpevoli o vittime. Come individua Tamar Pitch (1989; 2001), nello slittamento da un paradigma dell'*oppressione* ad un paradigma della *vittimizzazione*, gli aspetti che vengono accentuati sono, da un lato, quelli di un soggetto deprivato con la forza della capacità di scelta razionale (per i sostenitori della campagna anti-traffico, infatti, la prostituzione, intesa come violenza *in sé*, non può essere oggetto di scelta razionale) e, dall'altro, quelli della brutalità dei criminali, i trafficanti stranieri, che le reclutano, le trasportano, le sfruttano.

Così negata l'*agency* delle donne, i vincoli e le interdipendenze in cui si muovono concretamente, e una volta ridotta la questione della prostituzione migrante in termini di prostituzione forzata, la storia collettiva, la condizione di *violenza strutturale* (povertà, sessismo, razzismo, ecc..) in cui si trovano molte

¹⁵ *La tratta di esseri umani e le sue implicazioni per la sicurezza della Repubblica*, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, Relatore: sen. Francesco Rutelli, approvata nella seduta del 29 aprile 2009.

giovani donne che per realizzare il proprio progetto migratorio entrano nel sistema del traffico, è tradotta nella retorica della «donna vittima di uomini cattivi» (Scheper-Hughes, 2004; Bernstein, 2009).

Mentre la lotta al *traffico* diviene una priorità politica internazionale, la narrativa della *vittima* forzata ad emigrare e schiavizzata nella prostituzione si afferma al di là di ogni evidenza empirica sovrapponendosi e, spesso, identificandosi con il fenomeno della prostituzione migrante *tout court*.

Come ha sostenuto in un importante saggio Ronald Weitzer (2007), la fusione tra prostituzione e traffico è inappropriata concettualmente ed empiricamente¹⁶, nonostante gli opinion leader della «"crociata anti-traffico"» considerino il problema privo di ambiguità e senza zone grigie e combattano l'una come causa dell'altro» (ivi, 456).

Le questioni morali comunemente sollevate dalla prostituzione e il particolare modo in cui in questi anni è stata costruita la sua rappresentazione nei media, tra gli studiosi e tra i *policy maker* dei paesi occidentali (Shawer, 1994), hanno favorito l'affermazione di un'immagine della *tratta delle donne* e di *riduzione in schiavitù* mutuata dal passato, la cui forza simbolica porta con sé «anche rischi di indeterminatezza analitica e fragilità giudiziaria» (Ambrosini, 2006 *cit.* in Baldoni, 2011).

Paradossalmente, se da un lato il discorso sulle neo-schiave del sesso ha plasmato l'immaginario sul fenomeno e ha orientato la legislazione, dall'altro il numero di donne identificate come *vittime del traffico* e protette dallo stato è sempre stato molto basso se proporzionato alle stime delle presenze¹⁷. Secondo i dati forniti dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del

¹⁶«There is no evidence that "most" or even the majority of prostitutes have been trafficked. Moreover, prostitution and trafficking differ substantively; the former is a type of work, and the latter is a means of accessing a new market. Both empirically and conceptually, it is inappropriate to fuse prostitution and trafficking» (Ronald Weitzer, 2007, 455).

¹⁷ Anche la Corte dei Conti, analizzando i dati di impatto dei progetti sociali, afferma: «Risulta sostanzialmente invariato il numero delle vittime inserite nei progetti di protezione sociale. Quanto premesso, se da un lato induce a ritenere tuttora valida la strategia di assistenza e sostegno anche a fini di integrazione assunta dall'amministrazione, dall'altro sembra consigliare una rivalutazione delle modalità di approccio ai soggetti interessati. Relazione 2004, pp. 99-100».

Consiglio dei Ministri dal 2000 al 2007 i permessi di soggiorno rilasciati sono stati in media 800 l'anno¹⁸, il 5% delle stime minime sulle *sex workers* migranti in Italia.

Ma quali sono i criteri per stabilire se una prostituta migrante, quasi sempre sfruttata e controllata da terzi, è una vittima del traffico? Gli studi di Julia O'Connell Davidson (2005) hanno rilevato il ruolo giocato in pratica da un ampio problema di definizione del termine *traffico di esseri umani*.

Dal Protocollo di Palermo del 2000¹⁹, che costituisce il primo strumento giuridico vincolante a livello internazionale²⁰, per *traffico* generalmente si intende il trasporto di persone con l'uso della forza, della coercizione o dell'inganno da un paese e il loro sfruttamento, in condizioni simili alla schiavitù, in un altro²¹. Ciò che rimane senza risposta sono le difficili questioni

¹⁸ I dati forniti dal DPO sul rilascio dal 2000 al 2007 dei permessi di soggiorno per art. 18 (comma 1) sono i seguenti: nel 2001, 833 permessi di soggiorno; nel 2002, 1.062 permessi; nel 2003, 962 permessi, nel 2004, 927 permessi, nel 2005, 942 permessi, nel 2006, 927 e nel 2007, 1.009.

¹⁹ *Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini*. Il Protocollo è un documento addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Transnazionale Organizzato. Prende il nome dalla città, Palermo, dove venne adottato e firmato nel 2000. Il Protocollo di Palermo è entrato in vigore a livello internazionale il 25 dicembre 2003. L'Italia, pur essendo tra i primi paesi firmatari nel 2000, ha ratificato il Protocollo di Palermo solo il 2 agosto 2006.

²⁰ Il secondo e più recente strumento giuridico internazionale è la Convenzione del Consiglio d'Europa - *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings* - adottata dal Comitato dei Ministri il 3 maggio 2005 [CETS n° 197], entrata in vigore il 1° febbraio 2008.

²¹ Benché non facile da circoscrivere il concetto di traffico di esseri umani è stato recentemente ridefinito e con esso si intende: «(...) il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, la custodia di persone, tramite l'uso della forza o altre forme di coercizione, di sottrazione, di frode, di inganno, di abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o nell'atto di dare o ricevere qualche forma di pagamento o di altro introito per acquistare il consenso o il controllo di una persona su un'altra persona, allo scopo di sfruttamento, incluse le varie forme di sfruttamento sessuale, di lavoro, di schiavitù o di commercio di organi» (dal *Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini*, Palermo, 2000).

relative alla natura e al grado della coercizione, dell'inganno e dello sfruttamento che una persona deve subire per essere riconosciuta e qualificata come *vittima*²².

I differenti attori che hanno in carico l'implementazione delle politiche dell'immigrazione e/o dei diritti umani (operatori sociali, poliziotti, magistrati, ecc.) come risolvono tali problemi di definizione? Quale significato operativo essi attribuiscono al termine vittima del traffico? Quale donna *merita* la protezione e quale no?

Come vedremo empiricamente, la selettività dei sistemi di inclusione sociale²³ orientata da valori morali ha come obiettivo «non di proteggere le donne nella *sex industry*, ma di prevenire la possibilità che donne “innocenti” diventino prostitute» (Doezema, 1999). Le politiche sociali costruite sull'immagine egemone della vittima ripropongono indirettamente la stigmatizzazione della prostituta e non aggreiscono ciò che, secondo Tampep (2010), è il fattore di vulnerabilità più diffuso tra la *sex workers* migranti: lo sfruttamento economico.

Se la violenza degli sfruttatori è stata ed è ancora considerata dagli osservatori europei il maggiore fattore di vulnerabilità delle prostitute migranti, (e, in secondo luogo, lo status irregolare, che le rende dipendenti dalle reti di supporto illegale), dopo due decenni e il passaggio di alcune coorti di donne che ha potuto regolarizzarsi vive con maggiore controllo sul proprio lavoro e sulle pratiche sessuali e guadagna per se stessa. Comunque, lo sfruttamento economico delle *sex workers* rimane altissimo: «il 91% deve parte o la maggior parte del ricavo (dal 50% al 90%) a terze persone» (ivi, 16).

Stritolata tra le routine del pensiero collettivo e la fissità delle categorie amministrative²⁴, la realtà multiforme delle donne immigrate che compongono

²² *Vittima del Traffico* è anche una categoria amministrativa creata recentemente dagli stati che hanno legiferato seguendo le direttive del Protocollo delle Nazioni Unite per la prevenzione, l'eliminazione e la punizione del traffico di persone, specialmente donne e bambini.

²³ Sempre più anche in Italia si è affermato un orientamento restrittivo delle possibilità tracciate dalla legge e viene offerta protezione sociale prevalentemente in cambio di informazioni circostanziate e di una denuncia dei trafficanti.

²⁴ La maggior parte dei migranti viene inserita in differenti categorie legali e amministrative nei paesi di destinazione (richiedenti asilo, lavoratori stagionali, alla pari, immigrati criminali, studenti internazionali, ecc.) e sono comunemente percepiti come

l'offerta nei servizi sessuali a pagamento, fatica ad affiorare nel discorso pubblico. La coesistenza tra diversi modelli di migrazione (traffico, pendolarismo-transnazionale, turismo, ecc.), status legali (irregolari, regolari, naturalizzate), diverse organizzazioni del lavoro e modalità d'esercizio (all'aperto, al chiuso) e condizioni di lavoro (schiaffismo e para-schiaffismo, *debt-bondage*, contratto, sfruttamento, ecc.) e, infine, diversi gradi di auto-determinazione soggettiva da parte delle donne coinvolte (O'Connell Davidson, 2001) ha cominciato ad emergere dalle situazioni locali, laddove la conoscenza di prima mano e la prossimità con il fenomeno andavano componendo un nuovo mosaico di questioni, i cui esiti saranno però altrettanto contraddittori.

appartenenti a diversi gruppi, più o meno benvenuti (lavoratori, rifugiati, vittime del traffico, zingari, ecc.). Al di là delle categorie in cui cadono e della percezione pubblica dei diversi gruppi, molti studi stanno mostrando che essi sono vulnerabili ad abusi dei loro diritti umani anche nei paesi di destinazione. Il diritto alla protezione, all'assistenza e la stessa possibilità di accedere a tali diritti è spesso appesa, da un lato, alle categorie amministrative e legali alle quali la vittima è assegnata e, dall'altro, agli stereotipi e alle comuni rappresentazioni del gruppo a cui si assume appartenga.

1.2 Mediazioni locali

1.2.1 I mercati *g-locali* della prostituzione

Il radicale cambiamento del *sex business* si è manifestato in Italia dagli anni '90, a partire dai margini²⁵: Nelle metropoli, così come nei centri di provincia, la prostituzione di strada «artigianale» e fondamentalmente autoctona viene scalzata da una «industriale» e straniera (Tatafiore, 1994; Pavarini, 1998; Damonte e Neresini, 1998).

Il processo di insediamento nelle città italiane della prostituzione di donne straniere, molto giovani e prive di mezzi, mostrò in breve il suo carattere organizzato: la divisione del territorio tra vari gruppi, il flusso costante di ricambio dell'offerta e una strategia di massa che privilegia la quantità e le basse tariffe, rispetto alla qualità e alle tariffe elevate praticate negli '70-'80 dalle professioniste italiane e europee²⁶.

Questo passaggio cruciale è stato descritto nei termini di una metamorfosi della prostituzione, ma i modi di rappresentarla e di leggerla non sono univoci tra gli osservatori. L'inchiesta di Roberta Tatafiore (1994) che raccoglie il punto di vista delle *sex workers* professioniste in Italia e in Europa, fa capire molto chiaramente che la crisi, derivata dall'enorme serbatoio di manodopera formatosi con l'arrivo delle straniere, si inserisce in un mercato del lavoro e in un'economia già in profonda ristrutturazione dagli ultimi decenni del

²⁵ Dal dopoguerra ad oggi, la crescita economica e la diffusione del benessere hanno accompagnato una trasformazione del mercato sessuale in cui la prostituzione di strada ha gradualmente assunto una posizione marginale rispetto alla veloce avanzata e diversificazione dell'industria dell'intrattenimento per adulti.

²⁶ Per esempio, a Rimini, prima della caduta della *Cortina di ferro*, arrivarono le austriache (probabilmente alla ricerca di spazi di agibilità alternativi a quelli strettamente regolamentati del loro paese e al regime di schedatura vigente tuttora in Austria). Nonostante fossero organizzate da un clan malavitoso, non rappresentarono un problema per la cittadinanza che le vedeva adescare su automobili di lusso e le percepiva come prostitute d'alto bordo (Damonte e Neresini, 1998).

secolo scorso, analogamente ad altri mercati, da quelli illegali o semi-legali, a quelli dell'economia formale e ufficiale (Ruggiero, 1999).

Secondo le protagoniste del settore, l'impatto sul mercato del sesso commerciale del passaggio alle modalità di produzione cosiddette post-fordiste²⁷ nei paesi a capitalismo avanzato è stato innanzitutto un'inflazione dell'offerta dovuta ad un accesso più facile alla professione in connessione all'ampliamento e alla diversificazione della «sfera degli scambi sessuali: commerci che si declinano in tanti e svariati modi» (Tatafiore, 1994, 14).

Dalla metà degli anni '70 le prostitute si troverebbero in una condizione simile agli operai dell'industria in pieno processo di deindustrializzazione. Come succede in ogni mercato formale, quello del sesso commerciale si stratifica e si polarizza e la figura *artigianale* della prostituta viene minacciata. In primo luogo, dal processo di differenziazione della domanda e dell'offerta dell'industria sessuale che fa sopravvivere solo chi innova e specializza il servizio - «dai peep-show, alle cassette porno, al boom degli spettacoli live ...le donne sono meno richieste» (ivi, 29)²⁸ -; in secondo luogo, dall'aumento incontrollato della manovalanza dequalificata e instabile delle donne e trans immigrate (e delle tossicodipendenti) che «spinge verso il basso il tariffario».

«Come l'operaio di mestiere questa figura di prostituta era ancorata al suo reddito, alle sue competenze, alle sue condizioni di lavoro. Era ricca di identità e di sapere, acquisiti in luoghi diversi (...). Oggi tutto ciò sembra polverizzarsi e la fascia media se non ha l'intuizione giusta, perde terreno» (ibidem).

Prima della crisi del settore, che investe in particolar modo la strada come luogo di esercizio, «le professioniste italiane controllavano abbastanza bene

²⁷ In accordo con la tesi di Hochschild (2006) sulla commercializzazione della vita intima, Ida Dominijanni, nella sua famosa intervista alla prima *escort* che denunciò il giro di prostituzione nella villa di Silvio Berlusconi, allora Presidente del Consiglio, offre una definizione della prostituzione al tempo del postfordismo: «un sistema di mercificazione non solo del sesso ma delle relazioni, in cui si pagano come prestazioni le chiacchierate, la compagnia per un viaggio, la bella presenza a un convegno, una serata a teatro» in *Una pura finzione. Intervista a Patrizia D'Addario*, Il Manifesto 15 settembre 2009.

²⁸ Roberta Tatafiore (1994): testimonianza di una professionista tedesca laureata in sociologia (ivi, 29).

prezzi e prestazioni, finché il mercato di strada ha garantito molti clienti e stabilità di reddito» (ivi, 24). Soprattutto nel nord-Italia la strada era uno spazio del mercato e uno spazio urbano sempre più affrancato dai protettori. Un luogo in cui le prostitute autoctone si mettevano d'accordo su prestazioni e tariffe, o sull'uso del profilattico e si sentivano «personalità molto forti sia individualmente che collettivamente» (ivi, 30).

Grazie al quadro ancora più ampio ricostruito da Agnes Sauvage e Guido Blumir (1980) nella loro pionieristica ricerca sulla prostituzione dopo l'abolizione dei postriboli, vengono ricostruite le tendenze dell'evoluzione sociale della prostituzione negli anni '70 - «aumento del numero di prostitute, diminuzione del numero di prestazioni, aumento del prezzo – che costituiscono la base sociale della politicizzazione delle prostitute (...)» (cit. in Tatafiore, 1994, 11).

Negli anni '80 con l'emersione e il diffondersi del transgenderismo: travestiti, transessuali, neo-donne italiane e sudamericane ravvivano l'offerta sulla strada regnando incontrastate fino all'inizio degli anni '90, quando si trovarono a competere con l'arrivo massificato di giovani, a volte giovanissime, donne immigrate spesso alla prima esperienza di prostituzione.

Con l'avanzata dei processi di globalizzazione dell'economia lo scenario cambia completamente e le nuove figure della prostituzione di strada diventano indicatori inequivocabili della crisi irreversibile del mercato: non solo per il crollo della professionalità e dei prezzi, ma soprattutto per la diminuzione radicale di una prostituzione di strada autonoma e spontanea e il riapparire di modalità coercitive e violente di sfruttamento della forza-lavoro femminile²⁹.

«Il *turning point*» si situa, quindi, all'arrivo nel territorio di una «prostituzione esogena», proveniente dai paesi poveri e motivata dalla necessità economica - «... perché la nigeriana viene qui per camparci e altrettanto

²⁹ «Le donne – quasi tutte le donne, con poche eccezioni, comprese quelle che arrivano al seguito del proprio innamorato o perché decise a fare le prostitute – hanno sempre un impatto violento o un'esperienza, più o meno prolungata, di violenza. Alcune di loro, prima di essere immesse nel girone infernale della prostituzione, sono state rapite, sequestrate, violentate e portate a viva forza in Italia», Enzo Ciconte (2005).

l'albanese, molte lo fanno per fame»³⁰ -. Questo passaggio cruciale, avvertito nei mercati locali come l'inizio di una fase di *deregulation* dell'attività del sesso commerciale, si accompagna alla percezione diffusa di un aumento esponenziale della prostituzione visibile e di una saturazione fisica dello spazio urbano, quella che Damonte e Neresini (1998) chiamano la «sindrome da invasione». L'arrivo delle *straniere* mette alla prova quella tacita convivenza che le precedenti forme di prostituzione, ritenute compatibili, avevano stabilito con la comunità dei residenti.

La fine di un'epoca porta con sé un forte cambiamento anche nei paesaggi urbani e nei contesti sociali in cui si insediano le nuove figure della prostituzione, come la tesi della «mediazione locale»³¹ dei processi globali introdotta dai geografi urbani Loopmans e van den Broeck (2011) ci aiuta a capire.

La tesi della mediazione locale ai processi globali enfatizza un'interazione tra processi globali e locali concepita in due sensi complementari. La mutua costituzione dei due processi avviene nelle arene politiche dove i processi globali vengono tradotti localmente nella mobilitazione politica e mediati dalle istituzioni locali. Se caliamo questa tesi nello scenario dell'industria del sesso, la domanda diventa come i cambiamenti globali nel mercato del sesso commerciale incitano la lotta politica locale e i cambiamenti nei sistemi regolativi della prostituzione.

³⁰ Intervista ad un religioso raccolta a Rimini nell'estate del 1996, in Damonte Alessia, Neresini Federico, *op.cit.*, p.33.

³¹ La tesi della *mediazione locale* di Loopmans e van den Broeck (2011) spiega gli impatti differenziati della globalizzazione su particolari territori locali come conseguenza della sua «mediazione attraverso i “regimi regolativi” locali». Questi ultimi sono definiti come un *set* relativamente coerente e stabile di istituzioni, regole e pratiche che regolano i processi sociali ed economici. Essi acquisiscono uno specifico carattere locale come conseguenza del loro sviluppo storico. I regimi regolativi locali vanno intesi non in maniera statica ma come un «divenire di particolari processi e modalità regolative». Essi costituiscono anche l'arena nella quale si manifesta la lotta politica e le relazioni di potere tra differenti attori e diventano simultaneamente un obiettivo di queste lotte, dato che i differenti gruppi locali cercheranno di modificare i regimi regolativi locali per alterare i loro effetti di mediazione delle tendenze globali e ristrutturare l'equilibrio di potere locale.

Secondo lo schema d'analisi proposto, l'attenzione si focalizza sui processi che conducono dalle reazioni spesso conflittuali dei gruppi sociali locali alle sperimentazioni di nuove politiche, che «si consolidano in un nuovo sistema di regolazione in cui si rispecchia una diversa mediazione di processi globali e in concreto una nuova organizzazione spaziale dell'industria del sesso con i suoi propri effetti sociali e politici» (ivi, 550).

1.2.2 Crisi urbane e panico morale

A partire dalla constatazione che sono rari gli studi dedicati alla comprensione delle percezioni ed interpretazioni dei problemi rappresentati dalla presenza del mercato globale del sesso sulle comunità locali³², ipotesi più generali formulate sul diffondersi di sentimenti di insicurezza³³ nei contesti urbani nei periodi di forte transizione sociale ed economica, e sulla centralità che il nuovo diritto alla sicurezza ha assunto nel discorso pubblico e politico, concorrono a spiegare tali tensioni e possono essere validamente utilizzate per illuminare anche le diverse linee di conflitto tra città e prostituzione.

La prima è l'ipotesi del «panico morale» (Cohen, 1972), impiegata con diverse enfasi nelle scienze sociali per analizzare e spiegare la diffusione tra strati della popolazione di paure, sentimenti di insicurezza e di ansia spesso immotivate o almeno eccessive «di fronte alla minaccia proveniente da gruppi di persone che agiscono in modo immorale ed inaccettabile e che si ritiene possano provocare grave danno alla società» (Barbagli, 1999, 20).

³² Nel nostro ambito territoriale si segnala la ricerca, più volte citata, di Damonte e Neresini (1998).

³³ Cfr. tra gli studi sulla costruzione discorsiva dell'insicurezza e del panico morale: Maneri, 2001, Weitzer, 2007. Attraverso il dispositivo del discorso pubblico e del panico morale mediatico, l'insicurezza intrinseca alla modernità, sia di tipo esistenziale sia di tipo cognitivo, viene tradotta in rischio per la sicurezza personale nel senso di incolumità fisica, «ovvero nell'unico genere di sicurezza, quella minacciata dalla criminalità, che un sistema politico con una capacità d'azione precaria e una sfera di competenza sempre più limitata da centri di decisione sovranazionali può legittimamente pretendere di affrontare» (Maneri, 2001, 6).

«Le società sono soggette, di quando in quando, a periodi di panico morale. In questi periodi l'attenzione si concentra su una condizione, un episodio, una persona o un gruppo di persone considerate come una minaccia ai valori e agli interessi della società; la sua (o la loro) natura viene presentata dai mass media in maniera stilizzata e stereotipata; crociate morali sono alimentate da giornalisti, preti, politici ed altri benpensanti; esperti socialmente accreditati pronunciano la loro diagnosi e soluzioni; (...)», (Cohen, 1972, p. 9 *cit.* in Barbagli, 1999, 20).

Secondo gli autori³⁴ del concetto di «panico morale» esso è «un potente strumento per la costruzione del consenso e per stabilire l'agenda delle soluzioni di questi problemi sociali con le politiche di legge e ordine» (Maneri e tier Wal, 2005, 22). Il panico morale non sarebbe quindi la reazione spontanea da parte della popolazione, piuttosto essa viene costruita e sostenuta da appelli al buon senso di tali paure e di tali allarmi sulla base di analisi «oggettive» del problema in questione: devianza giovanile, criminalità degli immigrati, ecc. (cfr. Maneri e tier Wal, 2005).

A partire da questa teoria diverse ipotesi si sono sviluppate negli anni rispetto alla produzione del panico morale (Barbagli, 1999): orchestrato dall'alto, dalle élite, per sviare l'attenzione dell'opinione pubblica da problemi sociali più drammatici, come la recessione economica; spinto dal basso, dalle classi medie impaurite per premere affinché il governo adotti misure in loro difesa; o semplicemente sintomi del disagio causato dalle trasformazioni economiche e sociali guidate dal liberismo economico. La crescita di insicurezza di cui si alimentano il panico morale, secondo Bauman (1999 *cit.* in Maneri, 2001) ha almeno tre dimensioni:

«la mancanza di sicurezza esistenziale (*security*) derivata dalle condizioni di rischio sociale ed economico al quale sempre più persone sono quotidianamente esposte; la mancanza di sicurezza cognitiva (*certainty*) connessa alla crescente perdita di intellegibilità e di prevedibilità del sistema sociale (...); la mancanza di sicurezza personale (*safety*) che riguarda il corpo e le sue estensioni, come i familiari e i beni personali» (ivi, 1).

³⁴ Stanley Cohen (1972), Goode & Ben Yehuda, 1994; Hunt, 1997.

Come viene confermato dai sondaggi d'opinione sulle preoccupazioni dei cittadini, molti studiosi (tra gli altri, Maneri, 2001; Pitch, 2000; Mosconi, 1998) convengono che in Italia, durante gli anni '90, la tendenza degli attori sociali a riversare sull'insicurezza personale e sulla paura della criminalità le ansie dovute alle prime due insicurezze dell'elenco precedente sia anche dovuta all'impossibilità di affrontarle «sia per gli individui che per le istituzioni politiche sempre più limitate nelle sfere di competenza» (ibidem).

Per comprendere perché e in che modo la prostituzione di strada viene associata alla crescita di insicurezza urbana, viene in aiuto la seconda ipotesi, quella cosiddetta «delle inciviltà», che ha tentato di spiegare la crescita dei sentimenti di insicurezza nelle realtà urbane a fronte di situazioni oggettive basate su andamenti della criminalità non sufficienti a darne conto. Secondo questa teoria le paure in ambiente urbano sono causate non tanto dall'esperienza di reati, ma di quegli eventi ben più frequenti di disordine sociale (le inciviltà) che possono essere considerati una fonte di minaccia per l'individuo. Gli autori di questa ipotesi³⁵ individuano le fonti della paura nelle persone che violano l'ordine sociale, *disorderly people*, tra cui trovano il loro sito naturale le prostitute accanto ai vagabondi, ai malati di mente, agli accattoni, agli ubriachi, ai tossicodipendenti, ai giovani teppisti, ecc. Inoltre, come illustra Marzio Barbagli (1999), i segni delle inciviltà non risiedono solo nei comportamenti molesti dei gruppi sociali predetti, ma anche nell'ambiente fisico, come nelle situazioni di incuria degli spazi e dei servizi pubblici, negli edifici abbandonati, nelle scritte sui muri, nella sporcizia, ecc. Tutte queste situazioni assai diverse tra loro vengono ricondotte in «un *continuum di disordine* che va dalle lievi infrazioni fino ai delitti più gravi» (ivi, 36). La logica unitaria che gli autori individuano tra i comportamenti incivili e quelli codificati come reati è la violazione di norme sociali ampiamente condivise. Il sentimento che le inciviltà ingenerano è quello di un «fallimento della comunità» Wilson J.Q (1985, 28) *cit.* in Barbagli M. (1999, 35)³⁶: esse funzionano da segnali del crollo dell'ordine sociale in cui essa si riconosce e dell'incapacità delle agenzie preposte a farlo rispettare. Lungo tale *continuum*, in cui si collocano le figure sociali che la

³⁵ Hunter A. (1978) e Wilson J.Q. e Kelling G. (1982) *cit.* in Barbagli M. (1999, 32).

³⁶ Wilson J.Q (1985, 28) *cit.* in Barbagli M. (1999, 35).

comunità ritiene responsabili del degrado della città, la prostituzione, e in particolare la prostituzione di strada, trova un posto di primo piano nelle preoccupazioni espresse dai residenti, come vedremo succedere in tutti i contesti cittadini considerati.

La categoria delle «inciviltà» ha avuto ampio impiego sia dal punto di vista della ricerca sulle cause dei sentimenti di insicurezza, perché ha aiutato ad inquadrare un più ampio spettro di situazioni che li motivassero, rispetto alla sola criminalità (Pitch e Ventimiglia, 2001), sia dal punto di vista degli effetti che tali sentimenti, tensioni e crisi sociali hanno prodotto in termini di politiche urbane. In questo campo l'ipotesi delle inciviltà è stata frequentemente utilizzata per legittimare strategie normative di risposta, di conferma dei valori e degli interessi che si avvertono minacciati, piuttosto che per interpretare tali crisi e fallimenti come opportunità di cambiamento, nel modo proposto dalle prospettive che promuovono l'adozione di «strategie cognitive»³⁷ tra gli attori sociali.

La terza ipotesi è quella delle «crisi urbane»³⁸ (Allasino, Bobbio, Neri, 2000) non perché essa offra una lettura differente della crescita dell'insicurezza percepita dai cittadini, ma perché si interroga sulla gestione politica dei conflitti tra autoctoni e immigrati, di cui i bersagli più frequentemente dichiarati sono

³⁷ I riferimenti all'adozione di *strategie cognitive* in risposta a situazioni conflittuali sono molto vasti: tra gli altri, Sclavi, 1994, 2000; Sennett, 2012. Qui ci limiteremo alla definizione offerta da Damonte (1999) che le compara con quelle di tipo normativo: «La *strategia normativa*: nonostante siano state deluse le aspettative vengono mantenute, gli abitanti chiedono alle istituzioni che le destinazioni d'uso decise dalla comunità dei residenti vengano fatte rispettare, l'atteggiamento è di esclusione, la domanda sollevata è di ordine pubblico, le risorse mobilitate di tipo repressivo. La *strategia cognitiva*: poiché le aspettative sono state deluse si procede ad elaborarne delle nuove; si definisce allora una nuova morfologia dello spazio urbano che tenga conto delle nuove destinazioni d'uso. La posizione dei residenti è di inclusione, la domanda sollevata è di politiche pubbliche, le risorse mobilitate di tipo integrazionista» (ivi, 17).

³⁸ L'interpretazione sociologica delle crisi urbane contempla diverse letture, tra cui la più diffusa è quella che le definisce come conflitti tra autoctoni e immigrati. La vasta letteratura in proposito analizza le cause di questi conflitti, le forme che assumono tipicamente, le strategie degli attori coinvolti. Mentre molti conflitti esplodono perché etnie o gruppi subordinati entrano in lotta con controparti dominanti, da qualche tempo di sono imposte all'attenzione proteste, manifestazioni e altre forme di pressione politica da parte di cittadini autoctoni contro immigrati, marginali, devianti a vario titolo accusati di essere causa di un crescente degrado urbano e di peggioramento della situazione sociale (Allasino e *al.*, 2000, 5-6).

fenomeni «come la prostituzione, lo spaccio di droga, la micro e la macro delinquenza, i campi nomadi, oppure semplicemente i disagi che derivano dalla convivenza con gli stranieri nelle stesse strade o nelle stesse case» (ivi, 5).

«La crescente attivazione di iniziative repressive in risposta al problema (...) alimentano l'allarme e acuiscono la percezione della devianza potenziale o attuale degli immigrati» (ivi, 6).

Il vecchio pregiudizio, diventato oggi tema di dibattito politico in un quadro sociale e culturale caratterizzato da sentimenti di pericolo per lo sgretolarsi di un contesto di vita e di identità minacciato dalle trasformazioni economiche globali, apre spazi, secondo molti autori³⁹, al razzismo e all'identificazione dello straniero «come nemico assoluto e irriducibile» (ibidem).

L'emersione di tali conflitti tra autoctoni e immigrati «nei paesi democratici, nei quali pareva consolidato un clima di civile convivenza, fa temere fiammate di razzismo e di intolleranza in forme nuove» (ibidem). Osservare la gestione di tali conflitti e valutare come essa indirizzi gli esiti è un punto cruciale secondo l'ipotesi che «il razzismo non sta necessariamente alla base di ogni provvedimento dei poteri pubblici, ma può essere il risultato di una conflittualità mal gestita, deviata su capri espiatori» (ivi, 8).

Se le crisi urbane vengono considerate «come un evento focalizzante che per la sua potenza evocativa è in grado di mettere a fuoco un problema (prima ignorato, sottovalutato o trascurato) e di inserirlo con forza nell'agenda politica», non sempre le tensioni sociali trovano canali per essere ascoltate dall'opinione pubblica e il loro ingresso nell'arena politica dipende dalla capacità dei gruppi sociali di organizzarsi (spesso spontaneamente e informalmente) e di rappresentarsi come attore collettivo disposto a difendere i propri interessi, rivendicare risposte ai bisogni e promuovere le proprie soluzioni al problema.

Dall'ultimo decennio del secolo scorso si assiste in molte realtà italiane alla nascita dei «comitati cittadini che intervengono sui temi della devianza, del degrado e della sicurezza urbana», un fenomeno che si diffonde rapidamente

³⁹ Dal Lago, 1998, 1999; Palidda, 1999, Quassoli, 1999.

anche nelle città della regione (Giacomozzi e Selmini, 1996). Dalle ricerche disponibili si evincono alcuni tratti comuni a questi nuovi attori che vedremo giocare un ruolo cruciale nelle arene politiche locali anche nell'ambito del tema di policy che qui ci interessa.

La vocazione sui temi della sicurezza di volta in volta «messa in pericolo dalla presenza di spacciatori e tossicodipendenti, di piccola delinquenza di strada, di prostitute e di nomadi» appare come un tratto distintivo dei comitati, secondo l'ipotesi di Selmini (1997), soprattutto nella loro fase emergente e costitutiva.

Secondo il profilo che emerge dalla ricognizione svolta in Emilia-Romagna, queste aggregazioni di base sono realtà molto più differenziate e dinamiche rispetto all'immagine schiacciata sui toni esasperati con cui cercano di rinnovare l'attenzione dell'opinione pubblica sulle loro istanze. La diversificazione della mobilitazione spontanea e *dal basso* di gruppi appartenenti alle comunità locali rispetto agli obiettivi, agli atteggiamenti verso le nuove presenze di immigrati sul territorio, alle opinioni sulla vivibilità e sulla sicurezza dei luoghi in cui vivono, nonché alla qualità dei rapporti con le istituzioni locali a cui vengono principalmente rivolte le rivendicazioni, sembra non permettere una conclusione troppo affrettata sul loro ruolo di agenti di politiche di esclusione. D'altra parte, la loro stessa presenza e diffusione immettono nelle arene politiche segnali inequivocabili della crisi in atto nelle realtà locali, relativa sia alle forme della rappresentanza politico-istituzionale, sia dell'appartenenza e della cittadinanza: una crisi che convoglia le ansie e le difficoltà di relazione sociale e di vita urbana sui sindaci delle città, la cui responsabilità è proporzionale al ruolo di decisore politico più prossimo al cittadino⁴⁰.

⁴⁰ Come sostiene Galantino (2012): «La riforma del sistema elettorale nei comuni introduce un meccanismo attraverso il quale i cittadini possono chiamare il proprio sindaco a essere responsabile in prima persona delle scelte politiche del governo locale. Tale tendenza è stata rafforzata dalla riforma del Titolo V della Costituzione che ha prodotto l'avvicinamento della sede della decisione politica, e della relativa responsabilità, al luogo dove i cittadini vivono e le domande sociali si formano. Lo sviluppo del tema della sicurezza urbana in Italia, pertanto, risulta fortemente intrecciato con la questione della riforma federalista e della devoluzione dei poteri verso il sistema delle autonomie locali» (ivi, 81).

Consapevoli dell'attribuzione di tale responsabilità da parte dei cittadini a prescindere dai poteri reali che l'ordinamento conferisce loro, i sindaci individuano nell'ambito della sicurezza urbana il nuovo spazio di intervento per rispondere alle crescenti preoccupazioni e richieste di protezione (Giovannetti e Galantino, 2012).

Nonostante sia importante sottolineare che le politiche pubbliche non sono prodotte da un unico attore, per quanto centrale sia il suo ruolo nelle reti decisionali, ma da una pluralità di soggetti⁴¹ (Giuliani, 1997), la parte giocata dai sindaci si conferma cruciale per comprendere le decisioni dei governi locali in merito agli effetti del mercato del sesso globale nelle città e alla produzione di nuovi sistemi regolativi.

In un quadro in cui i temi della sicurezza cittadina divengono sempre più cruciali per la visibilità politica e la costruzione del consenso, la risposta del primo cittadino alle domande e alle preferenze di *policy* che emergono dai sondaggi o provenienti direttamente dai gruppi più attivi di cittadini e dai media locali, aumenta il rischio che «la rispondenza democratica coesista con la manipolazione del pubblico» (Galantino, 2012, 84), ovvero che la risposta pubblica venga fornita più per rassicurare i cittadini-elettori che per rispondere ai problemi che vengono sollevati.

⁴¹ Se è nell'interazione tra gli attori che le politiche pubbliche vengono prodotte, che nascono e si scambiano idee, concezioni, interpretazioni attorno al problema in oggetto, le *reti di policy* sono cruciali per la comprensione dei processi di produzione delle politiche. Afferma Giuliani (1997) che le differenti posizioni degli attori centrali e/o periferici nelle reti decisionali (l'influenza) e la morfologia dei legami che si stabiliscono tra di loro (le alleanze) danno luogo a «configurazioni produttrici di policy» (ivi, 9).

1.3 Metodologia della ricerca

Tra le condizioni di produzione di questa ricerca si situa la mia relazione con la realtà sociale indagata. A partire dalla scelta del territorio in cui ho condotto lo studio di caso, dai processi sociali che ho inteso osservare, nonché dalle relazioni con i diversi soggetti implicati, tutti questi elementi concorrono a descrivere l'esperienza che in qualità di ricercatrice e progettista di politiche pubbliche ho acquisito direttamente lavorando sul campo in differenti contesti locali per circa dieci anni, dal 1996 al 2006.

Questa ricerca si situa a valle di un percorso in cui ho praticato in maniera predominante l'approccio della ricerca-intervento con una prospettiva trasformativa dello stesso campo d'azione e dei soggetti sociali coinvolti nella prostituzione transnazionale.

I primi importanti risultati si sono avuti sulla conoscibilità del mondo della prostituzione migrante, cioè sulla possibilità di diminuire la distanza sociale (e più propriamente, *l'alterità*) e di trovare una modalità di adattamento che consentisse di superare le difficoltà di comunicazione tra linguaggi e culture fino ad allora non in contatto. Le finalità conoscitive dei primi progetti di ricerca empirica su un fenomeno apparso sulla scena urbana da pochi anni erano esplicitamente integrate a quelle politiche, come esemplarmente manifesta una delle prime indagini svolte in Italia nel 1996-1997, dal titolo *Per una progressiva civilizzazione dei rapporti tra città e prostituzione* (Maluccelli e Pavarini, 1998).

Le ricerche qualitative che ho condotto focalizzate sull'esperienza soggettiva delle *sex workers*⁴², sulle interpretazioni che offrivano della loro

⁴² Cfr. Maluccelli, L. "Da prostitute a domestiche. Storie di mercati sommersi e donne in transizione", in Colombo A. e Sciortino G. (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna, 2002; Maluccelli, L. *CPTA e i diritti umani delle donne: gli standard internazionali sulle vittime del traffico*, rapporto non pubblicato, 12 ottobre 2005; Maluccelli, L., *Traiettorie circolari. Prostitute migranti nei centri di detenzione*, paper presentato al Congresso Nazionale della SIS (Società italiana delle storiche), Firenze, 23-24 aprile, 2009; Maluccelli, L., *Unhappy victims*, paper presentato al seminario organizzato dall'Università di Nottingham – Centro Studi sulle Culture del Post-conflitto, dal titolo *Happiness and Post-Conflict Cultures*, 2006; Maluccelli, L., *The mirror image of trafficking*, paper presentato alla

condizione di vita e di lavoro, venivano sostenute da una relazione di fiducia e da una prossimità costruita all'interno della relazione operatore – *sex worker* e dagli strumenti della mediazione linguistico-culturale. I loro risultati conoscitivi sono stati particolarmente importanti perché hanno contenuto il rischio che le convinzioni tacite, le immagini prefissate e, nel nostro caso, le categorie amministrative proiettate da tutti i soggetti implicati nel «gioco relazionale» della ricerca (Ranci, 1998) amplificassero l'autoreferenzialità dei suoi esiti.

In altri termini il punto teorico e metodologico delle ricerche condotte con le *sex workers* è individuabile nella comprensione del processo di *re-interpretazione* della relazione tra operatore e *sex-worker* e di *re-identificazione* degli attori sociali che prende avvio nel corso della ricerca.

Le donne e le transgender straniere inserite nel mercato del sesso sono soggetti particolarmente esposti all'«identificazione esterna» operata dalle istituzioni, dai poteri e dalle autorità, le cui categorizzazioni – clandestina (migrante irregolare), vittima della tratta (donna sfruttata o resa schiava a scopo di lucro da imprenditori illegali), prostituta (donna che esercita la prostituzione) – non hanno una controparte nel dominio dell'«auto-identificazione»⁴³ e rispetto le quali è estremamente difficile ingaggiare un'estenuante battaglia di contro-definizioni (Brubacker e Cooper 2000, Sclavi 2000). All'opposto, la loro capacità come soggetti di costruire un'identità conforme alla narrazione egemonica sulle donne nel *sex business* e di trarne tutti i possibili benefici, può

Conferenza promossa dalla Johns Hopkins University e OCSE *From the United Nations Protocol to the Council of Europe Convention against Trafficking in Human Beings: Recent Developments and New Challenges*, Bologna, 2006; Maluccelli L. “Traffico di donne e sfruttamento sessuale: una realtà diversa. Caratteri locali di un fenomeno globale. La regione Valle d'Aosta” in AA.VV. *Vie d'uscita. La prostituzione e la tratta. Analisi del fenomeno e i servizi sociali territoriali. Il caso della Campania, del Lazio, del Piemonte, della Toscana e della Valle d'Aosta*, La Biblioteca delle Regioni, n. 4, Tecnostruttura, Ed. Franco Angeli, 2007; Maluccelli L., “Clienti e prostitute: oltre lo scambio sesso-economico? Studio di caso su La Ragazza di Benin City” in “Gli scenari delle prostituzioni straniere” a cura di Abbatecola Emanuela, Numero monografico di *Mondi Migranti* Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali, n.1, 2010, Franco Angeli, pp.103-134.

⁴³ Se si esclude *sex worker* un termine che appartiene al lessico politico dei movimenti per diritti civili dei paesi nord-occidentali dagli anni '70 e che nessuna migrante che esercita la prostituzione negli anni 90 avrebbe usato per se stessa.

essere letta come una «strategia di resistenza». Secondo Kapur (2005) per il soggetto post-coloniale profondamente stratificato essa rappresenta una sfida alla costruzione dell'*Altro* come vittima o come soggetto pericoloso per la sicurezza nazionale, operata dai paesi del primo mondo nei confronti dei migranti transnazionali per giustificare il loro assoggettamento, incarcerazione ed espulsione.

A partire da questa consapevolezza, a cui mi ha condotto l'approccio biografico che mette al centro il soggetto e la sua narrazione, con questa ricerca ho inteso ricostruire un particolare contesto e un particolare insieme di vincoli in cui si sono iscritti i mutamenti soggettivi e le possibilità di scelta di ognuna, parallelamente ai cambiamenti oggettivi, ovvero di posizione sociale, che hanno caratterizzato le traiettorie di vita individuali e delle coorti di donne e transgender che sono emigrate per lavoro sessuale nelle città del nord Italia negli ultimi vent'anni.

La scelta metodologica che è alla base di questa ricerca è relativa alla *dimensione locale* del caso-studio prescelto, che mi ha consentito di adottare una prospettiva comparativa a livello regionale in un arco temporale di medio-lungo periodo. Considerata secondaria dagli studi concentrati sui modelli di incorporazione della prostituzione da parte degli stati nazione, la dimensione locale nel nuovo modello di sviluppo globale (in cui, per il ruolo attrattivo e di traino di specifiche città ed aree geografiche, appare più corretto parlare di sviluppo *g-locale*), assume un nuovo rilievo.

Il protagonismo delle città e il dinamismo dei comuni su cui si applica la ricerca non è che il primo riscontro di tale centralità, ma è la complessità delle relazioni tra sistemi territoriali a favorire un altro spostamento decisivo di attenzione verso le influenze geopolitiche sui cambiamenti in atto nei sistemi regolativi locali della prostituzione.

1.3.1 Il caso studio sulle città dell'Emilia-Romagna

Il contesto locale e regionale nel quale si muove la ricerca, caratterizzato da un sistema territoriale policentrico imperniato su una rete di città di medie dimensioni, rappresenta un caso-studio le cui proprietà intrinseche favoriscono le finalità dell'indagine: individuare i processi di «mediazione locale», ovvero, come suggerisce un filone innovativo di studi di geografia urbana, «le differenti modalità con cui il processo globale è stato localizzato» (Loopmans e van den Broeck, 2011). Quali configurazioni spaziali ha assunto? Quali effetti ha prodotto nelle città? Quali istanze e quali nuovi attori sono emersi nell'arena politica? Quali esperimenti politici sono stati proposti dalle istituzioni locali e quali si sono affermati?

L'Emilia-Romagna, le sue città capoluogo e le città satellite costituiscono un territorio particolarmente significativo per rispondere a queste domande sotto diversi aspetti. Tra le regioni più ricche e progressiste d'Europa, il territorio emiliano-romagnolo ha rappresentato un importante polo d'attrazione per l'insediamento del mercato globale della prostituzione che assume una dimensione e una diffusione rilevante comparata alle altre regioni⁴⁴, o per aree territoriali del paese, come si evince dalle stime riportate (tab. 1.1).

Tab. 1.1 Stime sulla prostituzione di strada in Italia, per aree territoriali, per anni.

	1996		1998		2001-2002		2004-2005	
	min	max	min	max	min	max	min	max
Emilia-Romagna	1200	1800	1200	1600	1000	1200	1500	1800
Nord	7100	11300	7700	10130	5500	6400	9300	12000
Centro	6600	7900	5600	7000	3400	4000	5900	7300
Sud	5100	5900	1470	2170	1550	2350	2300	3350
Italia	18800	25100	14770	19300	10450	12750	17500	22650

Fonte: Parsec, Roma; Transcrime, Trento, nostra elaborazione

⁴⁴ Secondo le stime elaborate da Parsec nel 1998, il mercato del sesso visibile in Emilia-Romagna si situa dopo quello della Lombardia, alla pari con quello del Piemonte e con il doppio dell'offerta presente nel Veneto.

Nella patria di «un modello culturale, politico e amministrativo caratterizzato da un forte tessuto associativo, da virtù civiche e capacità organizzative, da un'attenzione alla cittadinanza sociale che si declinò in forme avanzate di welfare locale» (De Maria, 2012), la nuova questione urbana della prostituzione migrante viene precocemente inserita nelle agende politiche delle diverse città e a livello regionale, dando vita alla formulazione di un'ampia varietà di sperimentazioni e di interventi attivati grazie allo scambio continuo fra amministrazioni comunali e società.

Parallelamente, i sintomi della crisi del «modello emiliano» si palesano proprio a partire dalla diffusione di manifestazioni di protesta e di crescente ostilità della popolazione verso i fenomeni legati alla presenza di immigrati nello spazio urbano, tra cui la prostituzione di strada.

Infine, la significatività dell'Emilia-Romagna si rivela sul piano istituzionale e politico, in particolare nel ruolo giocato dai sindaci nel confronto-scontro con lo stato centrale, al fine di avere riconosciute maggiori competenze e poteri che li mettessero in grado di rispondere alle nuove domande sociali. A questo nuovo protagonismo delle città corrisponde l'intensa propagazione di un fenomeno giuridico-politico, le ordinanze, attraverso il quale il movimento trasversale dei sindaci, particolarmente radicato nelle città settentrionali del paese, mentre preme sui governi e sui parlamenti per un cambiamento legislativo, vieta la prostituzione visibile all'interno dei confini delle città.

L'illegittimità di una disciplina alternativa a quella nazionale e il rischio di una frammentazione del diritto sono stati formalmente arginati da una sentenza della Corte Costituzionale⁴⁵, ma, come vedremo, le pratiche di controllo, sorveglianza diffusa e repressione che l'applicazione del dispositivo ha inaugurato, o semplicemente rafforzato, nei confronti delle prostitute straniere rimangono centrali negli attuali sistemi regolativi locali.

⁴⁵ Corte Costituzionale, sentenza n.115, 4 aprile 2011.

1.3.2 Il piano e gli strumenti della ricerca

La ricerca integra diverse fonti di informazioni e tipologie di dati utilizzando un inestimabile serbatoio di conoscenze raccolte negli anni di lavoro grazie ad un'ampia rete di fonti territoriali ed amministrative e testimoni privilegiati.

Al fine di ricostruire la geografia urbana della prostituzione di strada nelle città della regione Emilia-Romagna (Capitolo 2), la principale fonte di informazioni è rappresentata dal data-base del Progetto regionale *Oltre la Strada*, che dal 2004 organizza i dati di monitoraggio raccolti dalle unità di strada⁴⁶ cittadine. Le informazioni disponibili, benché presentino lacune nella serie storica a causa della precarietà contrattuale e finanziaria che caratterizza la maggior parte di questi progetti sperimentali, contribuiscono a delineare: la localizzazione nel territorio della prostituzione di strada, il genere e la provenienza socio-geografica delle persone coinvolte, le stime sulle presenze in base alla numerosità o al numero dei contatti. I report annuali delle unità di strada sull'attività svolta sono arricchiti da fondamentali osservazioni, riflessioni e commenti da parte dei diversi team di operatori.

Una seconda fonte amministrativa che offre saltuariamente informazioni sulla geografia della prostituzione nello spazio urbano è costituita dai provvedimenti amministrativi emessi per vietarla o regolarla, nei casi in cui l'applicazione della norma locale venga circoscritta territorialmente. Una terza fonte più occasionale è costituita dalla stampa locale.

A partire dal complesso dei dati disponibili è stato elaborato un nuovo data-base di circa 2000 *records* per descrivere le configurazioni spaziali che il fenomeno ha assunto nei contesti considerati dal 1996 al 2012, finalizzato a far emergere le caratteristiche degli ambiti urbani in cui si è insediato e i cambiamenti temporali avvenuti.

⁴⁶ Con il nome Unità di strada si intende un'azione sociale per il contatto, la prevenzione sanitaria, la riduzione del danno, l'*empowerment* delle persone socialmente escluse e abusate da violenze e sfruttamento.

L'elaborazione di 40 mappe panoramiche e tematiche, realizzate con software GIS (Geographical Information System), costituisce il tentativo di offrire allo studio un'immagine complessiva delle dinamiche spaziali dei gruppi sociali coinvolti nella prostituzione (Allegati I e II).

La rilevanza delle scelte politiche dei governi locali sull'insediamento o sugli spostamenti della prostituzione migrante dallo spazio urbano viene indagata attraverso l'analisi di un corpus di 45 ordinanze contro la prostituzione di strada, adottate dai sindaci delle città della regione Emilia-Romagna dal 1998 al 2012 (Capitolo 3).

L'analisi dei processi che hanno condotto al cambiamento autoritativo dei regimi regolativi locali della prostituzione si è concentrata sulle arene politiche locali, dove prendono forma nuovi conflitti a partire dalle mobilitazioni di cittadine e cittadini contro le *sex workers* straniere che si prostituiscono sulla via (Capitolo 4). La geografia delle proteste e l'analisi delle tensioni sociali si sono basate su circa 200 articoli tratti dalla stampa locale, su materiale documentale (lettere, petizioni, interpellanze, ecc.) e sulle narrazioni che ne hanno offerto i testimoni-chiave del processo di mediazione istituzionale. Attraverso 35 interviste semi-strutturate condotte dal 2002 al 2012 ai sindaci e ai comandanti di polizia municipale (Allegato IV) che hanno emesso e attuato le ordinanze antiprostituzione vengono analizzate le risposte dei governi cittadini alla crescente domanda di cambiamento nella regolazione spaziale della prostituzione, nonché i problemi e gli effetti dell'applicazione delle ordinanze.

La ricerca si occupa di un tema difficilmente definibile e al tempo stesso densamente sovra-determinato da secoli di produzione culturale in ogni angolo del mondo. Parlare di prostituzione di strada nell'Italia del nuovo millennio significa parlare di un gruppo sociale definito e identificabile come mai si era verificato da quando il nostro paese ha adottato nel 1958 una legislazione abolizionista, adeguandosi in ritardo e con esplicita ritrosia alla cultura già maggioritaria tra i paesi europei.

Se ci si può aspettare che un sistema classico di regolamentazione, come quello inaugurato da Camillo Benso Conte di Cavour alla nascita dell'Unità d'Italia e mantenuto per quasi un secolo, identifichi le prostitute come un gruppo, con tratti sociali e traiettorie di vita simili, ciò appare meno plausibile in un

regime come quello attuale, caratterizzato dall'assenza di un diritto positivo sulla prostituzione. Il regime abolizionista, pur non avendo altro scopo che abbattere il regime precedente e tutelare il soggetto debole del sistema, ha favorito, tra le altre cose, una lenta ma inesorabile diluzione dei confini tra le diverse forme di servizio sessuale esistenti nella società, tanto che non è per niente facile, nel caso avesse senso chiederselo, definire operativamente chi è una prostituta.

Se la metodica decostruzione da parte degli studi antropologici e sociologici ha reso evidente l'incapacità dei termini *prostituzione* o *prostituta* di denotare la molteplicità di relazioni in cui vige uno scambio sesso-economico, oggi sono tornati ad essere termini a-problematici, utilizzati nel lessico comune così come in quello delle amministrazioni pubbliche, dei politici e dei media.

Con una forzatura evidente rispetto al *self-understanding* dei soggetti sociali a cui il termine si riferisce ho adottato *sex worker*, un'espressione del lessico politico dei movimenti per i diritti civili. Se è vero che il termine *sex worker* nasce soprattutto nei contesti sociali e nazionali che hanno accettato le forme più esplicite dello scambio sesso-economico fino a riconoscerle come attività professionale, con il suo impiego intendo porre il rispetto e il riconoscimento dell'*agency* dei soggetti che esercitano la prostituzione, a fondamento di ogni altro discorso.

CAPITOLO 2 - Geografie urbane della prostituzione di strada

*Un sociologo è qualcuno che spende
centomila dollari per studiare la
prostituzione e scoprire ciò che gli
avrebbe potuto dire un tassista qualsiasi.*

Harvey Molotch, Going Out, 1994

L'intento di questo capitolo è quello di documentare i cambiamenti della geografia della prostituzione di strada avvenuti negli ultimi due decenni in Emilia-Romagna e, nel solco della tradizione degli studi sociali¹, di interrogare le connessioni tra la collocazione dei mercati locali nello spazio urbano e la posizione sociale di coloro che la esercitano.

La ricostruzione dettagliata delle vie e delle zone in cui la prostituzione di strada veniva e viene esercitata² ha consentito di rendere operativi due aspetti cruciali dello studio della sua organizzazione nello spazio urbano: la collocazione sull'«asse centro-periferia» e la «concentrazione» in alcune aree³. Il primo indicatore rileva la centralità, ovvero la marginalità, degli spazi occupati dal mercato e ci aiuta a comprendere come viene costruita e rinforzata la posizione delle prostitute migranti nella gerarchia sociale, o meglio fuori da

¹ La correlazione tra relazioni sociali e relazioni spaziali è stata messa in luce dai primi studiosi delle forme di segregazione urbana, Robert Park che nel 1926 scriveva: «le distanze fisiche sono, o sembrano essere (...) degli indici delle distanze sociali» (cit. in Barbagli e Pisati, 2012, 16). Lo sviluppo e l'utilizzo di indici ha consentito agli studi sociali di leggere l'interdipendenza tra ordine sociale e ordine spaziale, tra la separazione fisica e sociale tra classi, ceti e gruppi sociali.

² Si fa qui riferimento al data-base di 2000 *records* costruito sulla base delle informazioni ricevute dal Progetto Oltre La Strada della Regione Emilia-Romagna e dalle singole Unità di strada che aderiscono alla rete regionale.

³ Nella loro ricostruzione della collocazione residenziale delle classi e dei ceti sociali nelle città italiane dal 1400 ad oggi, Barbagli e Pisati (2012) sostengono che questi due diversi aspetti dell'organizzazione dello spazio urbano vanno tenuti analiticamente ben distinti e sono tra loro indipendenti. «L'unica connessione certa che esiste tra questi due diversi aspetti è che del [primo, *N.d.A.*] si può parlare solo quando vi è un minimo di concentrazione nella residenza di qualche gruppo» (ivi, 15).

essa⁴; il secondo indicatore evidenzia la «segregazione» della prostituzione nello spazio, e rappresenta un segnale altrettanto robusto di come avviene ancora oggi l'esclusione di questo gruppo sociale. In definitiva, di come ha luogo la separazione tra la prostituzione e la città.

Poiché esso cambia a seconda delle caratteristiche degli spazi considerati, il significato di entrambi gli indicatori viene colto esplorando minuziosamente i contesti locali che svelano i rapporti di forza tra i soggetti coinvolti nel mercato del sesso commerciale, le autorità e i ceti cittadini.

2. 1 La collocazione della prostituzione di strada in Emilia-Romagna dal 1996 al 2012

2.1.1 Le direttrici e i centri urbani

Come si può apprezzare dalla mappa panoramica, esso si dirama sulle due direttrici che costituiscono l'antica ossatura del territorio: la via Emilia, strada statale n. 9, e l'Adriatica, strada statale n.16 (fig. 2.1).

Lungo la via Emilia, la «strada-madre»⁵ della regione che descrive il tracciato compreso tra Rimini e Piacenza, si colloca circa il 75% dell'attività esercitata sulla strada⁶. Costruita nel 187 a.C. dal console romano Marco Emilio

⁴ Senza voler anticipare argomenti che saranno approfonditi nei prossimi capitoli, qui ci riferiamo alla categoria di *outcast group* di Judith Walkowitz (1980) la cui rievocazione storica della prostituzione nell'Inghilterra vittoriana ha permesso di capire come l'opposizione netta tra prostituzione esplicita e matrimonio venga prodotta dalla legislazione che crea attraverso questa opposizione un vero e proprio gruppo sociale di emarginate, la sotto-casta delle prostitute. Insieme a Walkowitz altre storiche, come Kathy Peiss (1986) e antropologhe, come Paola Tabet (2004) hanno mostrato come nella vita delle donne i passaggi da una forma all'altra dello scambio sesso-economico fossero in realtà molto frequenti.

⁵ Gabellini Patrizia, "Interpretare la rottura del modello urbano: tre casi italiani", *IsoCaRP Review*, n.2, September, 2006.

⁶ Tale stima complessiva (così come quella relativa alla direttrice Adriatica) è stata elaborata sulla base di una media delle stime annuali dal 1996 al 2012 per ogni città considerata.

Lepido allo scopo di collegare in modo efficace le già esistenti colonie vicine all'Adriatico con quelle collocate sulle rive del fiume Po, oggi la strada statale n. 9 raccorda i luoghi della memoria e delle identità sedimentate, e nel contempo rappresenta uno spaccato emblematico delle trasformazioni più contraddittorie avvenute in questi decenni in termini di sviluppo urbano (fig. 2.2).

Nel suo percorso di 370 km, che arriva oggi fino a Milano varcando i confini tra l'Emilia-Romagna e la Lombardia, la via Emilia attraversa tante città, grandi, medie e piccole, offrendo al nostro sguardo una prospettiva di accesso diretto ai centri storici. Essa sembra trasportare nel suo antico solco, oltre a un valore d'uso del territorio, i significati di identificazione e di appartenenza ai luoghi delle genti che li abitano.

Per queste ragioni molti urbanisti locali si battono per la riqualificazione della strada, credendo nelle sue capacità di creare e coagulare «nuove centralità»⁷ in un territorio regionale disgregato e frammentato tipico dello stadio insediativo post-urbano. Una potenzialità con cui si pensa di lenire gli effetti negativi della disintegrazione delle città come insediamenti circoscritti e della loro trasformazione in un arcipelago di forme rarefatte e segmentate, che caratterizza buona parte del territorio su cui campeggia l'antica strada romana.

La seconda direttrice su cui si è insediato e sviluppato circa il 25% del mercato dei servizi sessuali *all'aperto* nella regione Emilia-Romagna è la strada statale Adriatica. La s.s. n.16 rappresenta l'asse della costa orientale della penisola che corre per oltre 1000 km e collega Padova ad Otranto, l'estrema punta del tacco dello stivale. Nel tratto che ci interessa, quello che attraversa la Romagna, da Ravenna a Rimini, l'Adriatica percorre il tracciato della via Romea, strada di formazione medievale che univa Venezia a Roma. A differenza della via Emilia, la via Adriatica corre nella campagna parallela al mare sfiorando le città, i centri abitati e le località turistiche (fig. 2.3).

⁷ Gabellini Patrizia, 2006, *op. cit.*

Le città principali dell'Emilia-Romagna che delimitano il campo di questa ricerca sorgono tutte lungo queste due direttrici. Sulla via Emilia, si snodano da nord Piacenza, Parma, Reggio-Emilia, Modena, Bologna, la città capoluogo di regione, Forlì, Cesena⁸ e Rimini. Sull'Adriatica, da nord, benché in posizione eccentrica rispetto alla fascia costiera, Ferrara, poi Ravenna e Rimini. Tante altre città più piccole, divenute fulcri importanti per il territorio e/o per il mercato del sesso, puntellano queste due strade, come Fidenza, Rubiera, Castel Franco dell'Emilia, Faenza sulla s. s. 9; Riccione e Cervia sulla s. s. 16.

Inclusa Bologna, il capoluogo in cima alla gerarchia regionale, si tratta di città di medie dimensioni, con uno stile di vita di provincia, che non rientrano nelle classifiche a cui ci ha abituato l'attenzione ai temi della competizione tra capitali nella rete globale. E' il territorio ad un livello più ampio e più complesso a giocare un ruolo nella scena nazionale e internazionale. Disposta fisicamente sull'asse pedeappenninico dello *spazio padano* (dal Piemonte al riminese) la regione Emilia-Romagna appartiene ad uno spazio interregionale «la cui tendenziale unitarietà lo caratterizza come luogo di nodi e flussi relazionali (...) in cui sono massimamente concentrate le funzioni di alto rango che proiettano l'Italia nelle relazioni mondiali»⁹.

Come confermano molte analisi¹⁰, questi centri urbani con una storia millenaria stanno subendo accelerate macro-trasformazioni che a partire dai primi anni '70 hanno ribaltato la direzione dei processi di concentrazione urbana

⁸ Forlì e Cesena non sono inserite nel nostro campione per via dell'indisponibilità di dati di monitoraggio sulla prostituzione di strada, motivati dall'assenza di un mercato locale. Secondo quanto affermava nel 2012, la comandante di Polizia Municipale di Forlì, Elena Fiore: «Nel nostro territorio tuttavia non sono stati riscontrati fenomeni significativi di prostituzione di strada».

⁹ Regione Emilia Romagna, Piano regionale territoriale, *Lo scenario*, 2010, 9.

¹⁰ Tra i riferimenti consultati in proposito: Regione Emilia Romagna, *Piano territoriale regionale dell'Emilia-Romagna. La regione-sistema: il capitale territoriale e le reti*, 2010; Regione Emilia Romagna, assessorato Programmazione e sviluppo territoriale, *Quadro conoscitivo del Piano territoriale regionale (PTR)*, Parte I e Parte II, 2010; Regione Emilia Romagna, assessorato Programmazione e sviluppo territoriale, *Allegati Parte I, Allegato 1 - Concetti e modelli dei sistemi locali, Allegato 3 - Il potenziale di sviluppo dell'Emilia-Romagna: primi risultati*, 2010.

Fig. 2. 1 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna. Configurazione per tutte le città e per tutti gli anni 1996-2012

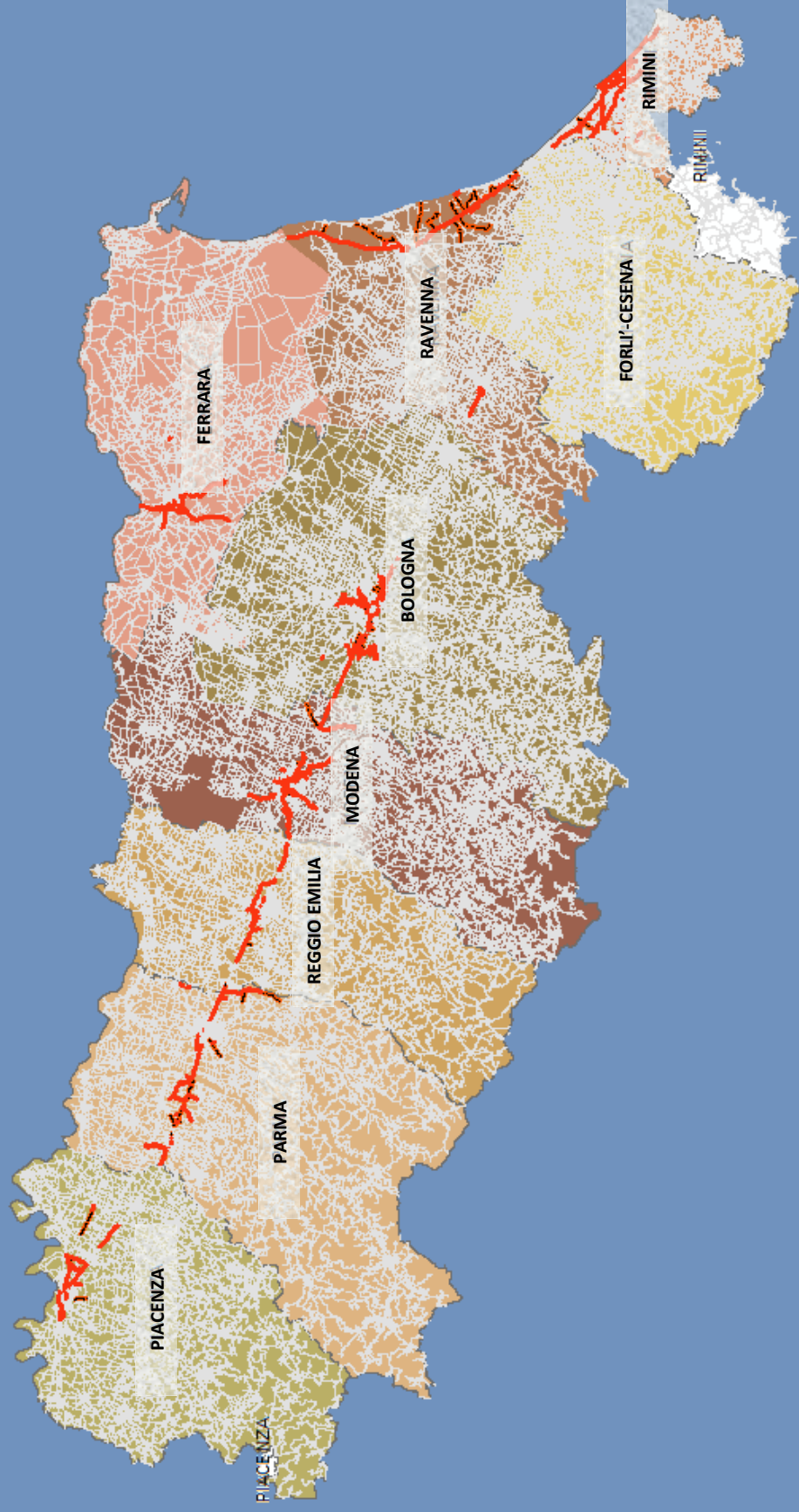


Fig. 2.2 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: s.s. 9 via Emilia. Configurazione per città e per tutti gli anni 1996-2012

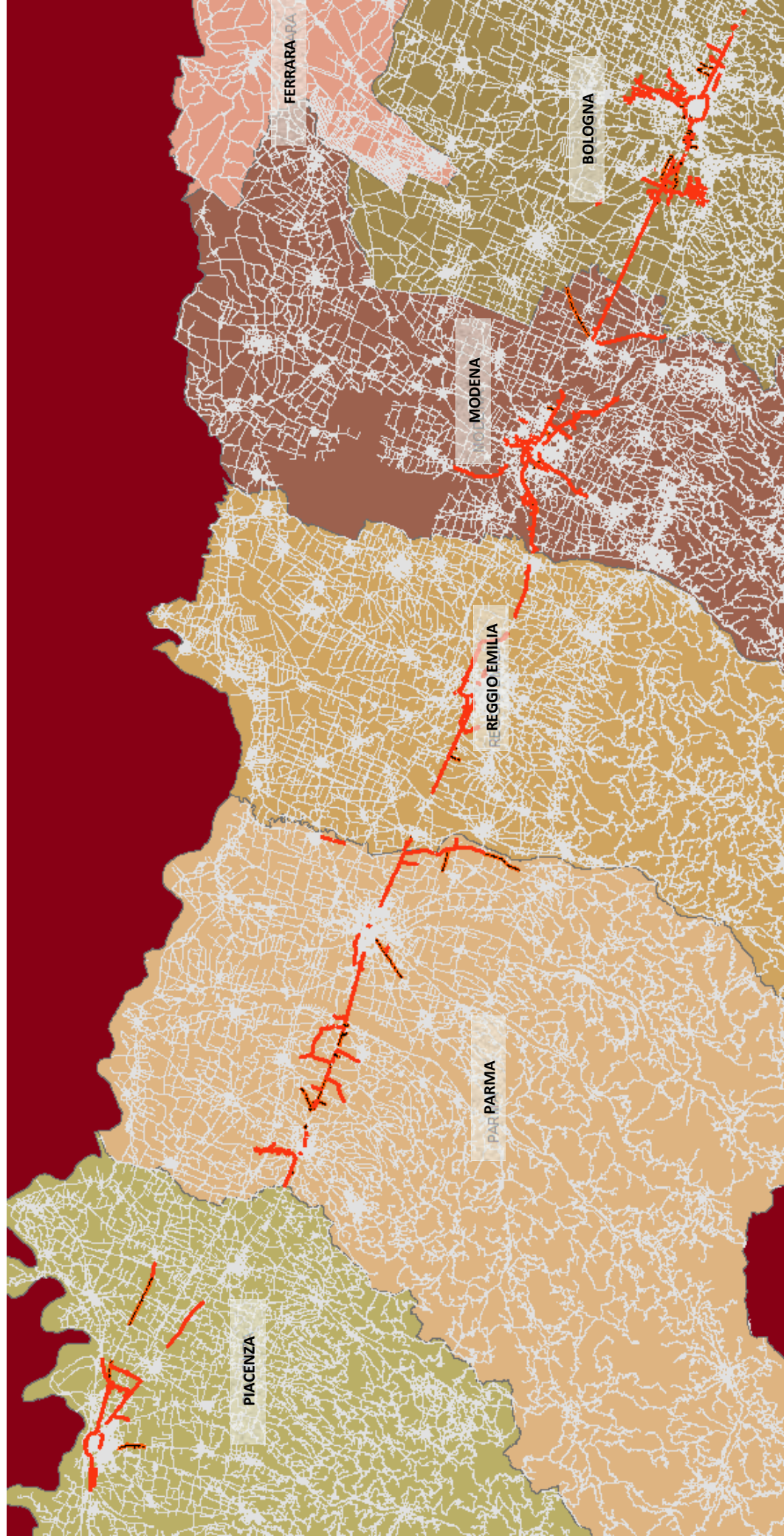


Fig. 2.3 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: s.s. 16 via Adriatica. Configurazione per città e per tutti gli anni 1996-2012



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia-Romagna, nostra elaborazione, 2013

iniziati nel dopoguerra, dando vita a complessi insediativi spaziali molto estesi. Gli ultimi trent'anni del secolo scorso sono stati caratterizzati, infatti, da processi di diffusione insediativa che hanno portato a saldarsi fra loro territori in precedenza agglomerati intorno alle città maggiori.

Secondo il quadro conoscitivo più aggiornato¹¹, nella regione si rintracciano tre diverse tipologie di sviluppo urbano legate a questa seconda fase diffusiva in cui sono le città a perdere popolazione a vantaggio dell'hinterland.

Bologna illustra in modo canonico il modello di città monocentrica con un'influenza a vasto raggio, che ha compiuto tutte le fasi evolutive del ciclo di vita delle città principali. Ad una fase di forte addensamento nel comune maggiore (urbanizzazione) succede una fase di rafforzamento dell'anello di prossimità (suburbanizzazione). In seguito, sia il nucleo centrale che l'anello, perdono popolazione rispetto ad anelli più esterni (disurbanizzazione) per poi ritrovare alcune tendenze ad una domanda di localizzazioni centrali (riurbanizzazione).

Le città di Modena, Reggio-Emilia e Parma formano la cosiddetta «città-territorio» ad alto e diffuso indice di urbanizzazione; la Romagna registra un profilo analogo, soprattutto nel corridoio della via Emilia e con intensità massima nell'area costiera riminese, ma in questo caso si parla di «pentapoli», in quanto la matrice insediativa è fortemente organizzata intorno alle città di taglia media e di rango funzionale abbastanza simile: Faenza, Forlì, Cesena, Rimini, Ravenna.

Più decentrate appaiono le posizioni di Ferrara e Piacenza. Tuttavia, mentre Piacenza avvia un ciclo di suburbanizzazione, Ferrara perde popolazione anche nel suo sistema territoriale, nelle aree di bonifica e nelle aree dell'oltre Po rodigino.

Queste diverse tendenze dei sistemi insediativi locali, le cui conseguenze in termini di sostenibilità sociale ed ambientale sono allo studio di urbanisti e sociologi, si rispecchiano nelle diverse configurazioni assunte dal mercato della prostituzione di strada negli anni e nelle varie città.

¹¹ Regione Emilia Romagna, Assessorato Programmazione e sviluppo territoriale, *Lo scenario*, 2010, 24.

2.1.2 Le fasi e i processi spaziali

Proseguendo l'osservazione della collocazione spaziale della prostituzione di strada nelle diverse città della regione da una prospettiva temporale, vediamo delinearsi tre fasi: la prima, di concentrazione del fenomeno nelle aree urbane consolidate, centrali e della periferia storica delle principali città, la fase dell'*urbanizzazione* che caratterizza gli anni '90; la seconda, di *disurbanizzazione* e di dispersione sul territorio verso gli anelli sempre più esterni alla città principale, la fase dello *sprawl*¹² della prostituzione di strada che ha inizio a cavallo del millennio; infine, è possibile rinvenire l'inizio di una terza fase di rientro nei confini urbani delle città maggiori da parte di alcuni gruppi di *sex workers*: questa fase di *riurbanizzazione* ha avuto inizio verso la fine del primo decennio del secolo.

Per apprezzare tali cambiamenti *macro* nella collocazione dei mercati della prostituzione locali, una serie di mappe panoramiche delle aree urbane estese mettono a confronto gli anni più significativi (Allegato I).

Dentro questo modello generale il fenomeno presenta caratteri comuni e specificità locali di cui sarà necessario rendere dettagliatamente conto.

2.2 Configurazioni della prostituzione di strada nelle città

All'interno delle dinamiche temporali precedentemente descritte, è stato possibile elaborare le configurazioni spaziali della prostituzione di strada per tutte le aree urbane e per ogni fase attraverso l'identificazione di *zone stabili*. Pur nella flessibilità di cui si alimenta il mercato dei servizi sessuali, in tutte le città alcune zone stabili generano un certo ordine organizzativo e spaziale. Fin

¹² Nella letteratura internazionale di scienze urbanistiche con il termine *sprawl* si intende un modello di sviluppo urbano caratterizzato da bassa densità, alto consumo di suolo, acqua ed energia, scarso controllo da parte degli strumenti di pianificazione. Il concetto di *sprawl* si mostrerà altrettanto adeguato per descrivere i processi spaziali in corso nella prostituzione di strada.

dai primi anni di intervento, le Unità di strada¹³ hanno parlato di una *zonizzazione* di fatto della prostituzione nelle aree urbane, cioè di zone in cui è rilevabile una permanente attività prostitutiva.

La stabilità di alcune aree assume qui il significato di riferimento spaziale durevole per un determinato periodo di tempo. Nel corso dei due decenni alcune zone rimangono attive, altre scompaiono, altre ancora si accendono secondo logiche differenti che rispondono ad una molteplicità di fattori: dagli andamenti del mercato, agli interventi dei governi cittadini, dai flussi migratori e dalle politiche nazionali, agli atteggiamenti dei cittadini verso le straniere, ecc. Tali fattori diventeranno maggiormente intellegibili procedendo con l'analisi ad un livello geografico *micro*: di strada, di angolo, di postazione, dove l'instabilità e la volatilità del mercato riemergono prepotentemente.

Per ora ci basti anticipare che al quadro spaziale relativamente stabile che segue la morfologia e il ciclo di vita delle città, non sembra corrispondere altrettanta stabilità di coloro che ci lavorano. Come vedremo, infatti, sono la mobilità, il *turn over* delle *sex workers* migranti e i frequenti spostamenti sul territorio, gli elementi chiave con cui viene riprodotta la loro subordinazione come gruppo.

Tornando a livello geografico *macro*, per rintracciare le aree stabili di prostituzione nelle «città effettive»¹⁴ è necessario travalicare i confini amministrativi dei comuni e avventurarsi tra i più diversi ambiti funzionali del territorio.

La serie di mappe tematiche ha proprio la finalità di evidenziare le tipologie insediative delle zone di prostituzione - i centri storici, le aree residenziali, le aree residenziali miste, le zone industriali, i poli funzionali, le aree turistiche, le aree agricole periurbane (Allegato II).

¹³ Cfr. Capitolo 1, nota 46, p.40. Sulle attività di monitoraggio dinamico del fenomeno condotta dalle Unità di strada abbiamo basato l'identificazione della stabilità/instabilità delle zone nel tempo.

¹⁴ Con la «città effettiva» si delinea un'area di relazioni vissuta quotidianamente dalla popolazione locale. Ci si riferisce alle reti di livello locale, alle relazioni interne alla città, che riguardano la vita quotidiana e che normalmente si dilatano oltre i confini del comune principale disegnando, appunto, la «città effettiva». Cfr. Regione Emilia Romagna, *Piano territoriale regionale dell'Emilia-Romagna. La regione-sistema: il capitale territoriale e le reti*, 2010, p.70.

Le zone stabili della prostituzione di strada in Emilia-Romagna non si trovano solo nei pressi delle stazioni ferroviarie, nei centri delle città o al loro limitare; o nei pressi di un qualche punto di attrazione, di traffico o di relazioni internazionali (distretti fieristici, siti di valore artistico, grandi centri commerciali, ecc.) nelle periferie residenziali delle città o nelle aree di espansione create negli ultimi decenni dai processi di deindustrializzazione; esse sono sempre più rinvenibili nelle aree industriali e artigianali straordinariamente diffuse nel territorio regionale¹⁵, sorte sulle principali direttrici di accesso alle città o prossime alle grandi infrastrutture stradali di collegamento ad ampio raggio con centri di rilevanza nazionale e sovranazionale. Infine, zone stabili si trovano anche in alcune periferie rurali o in prossimità di campi per la produzione agricola, tra case sparse, piccole località abitate e luoghi naturali di rilievo paesaggistico.

2.2.1 Bologna, la città metropolitana

Bologna, capoluogo di regione con circa 400.000 abitanti, nel suo vasto territorio metropolitano raggiunge più del doppio della sua popolazione, quasi 1 milione di abitanti, e trattiene la maggior parte del mercato regionale con stime di 200-250 *sex workers* che lavorano in strada. Sono donne e transgender, migranti e italiane, di cui il 60% nel territorio comunale e il 40% nella «città diffusa»¹⁶.

L'evoluzione della città durante gli ultimi decenni del novecento, cui ha corrisposto uno sviluppo territoriale a vasto raggio, ha visto crescere per dimensione e importanza i centri dell'area metropolitana, sia della prima, sia della seconda cintura, costituendo una rete integrata di insediamenti e funzioni¹⁷.

¹⁵ Cfr. Vera Zamagni, *Una vocazione industriale diffusa. Lo sviluppo industriale in Emilia-Romagna 1880-1990*, paper, 2006.

¹⁶ Tale stima complessiva è stata elaborata sulla base di una media delle stime annuali prodotte dall'Unità di strada di Bologna dal 1996 al 1999 e dal 2002 al 2012.

¹⁷ Provincia di Bologna, *Quadro Conoscitivo Parte III. Il sistema territoriale*, 2005.

Nella seconda metà degli anni '90 si individuano tre zone stabili di prostituzione di strada¹⁸: i viali di circonvallazione che delimitano il grande centro storico della città; il distretto fieristico collocato nella prima periferia cittadina, sede storica delle transessuali e dei travestiti italiani; la via Emilia Ponente dal centro storico al quartiere Borgo Panigale fino alle frazioni e ai comuni del primo anello dell'hinterland: Lavino di Mezzo, Anzola dell'Emilia, Zola Predosa, quest'ultimo collocato più a sud in un nodo di infrastrutture stradali di grande rilievo (la tangenziale, l'autostrada Adriatica A14 e l'autostrada del Sole A1).

Una quarta zona meno influente, ma che inizia ad apparire appetibile per il mercato del sesso dal 1997, è la via Emilia Levante, dal centro storico fino al comune di San Lazzaro di Savena collocato anch'esso nella prima cintura metropolitana in direzione Forlì, Cesena, Rimini (fig. 2.4).

Nel decennio successivo i dati ci mostrano un'immagine più nitida della diffusione del mercato lungo le direttrici sulle quali la città si è andata espandendo in questi ultimi decenni. La nettezza delle dinamiche di *disurbanizzazione* del mercato costituisce un'importante evidenza, da usare comunque con cautela per i limiti relativi ai dati disponibili nel periodo 2000-2005.

Il passaggio di fase, cioè l'allontanamento della prostituzione di strada dal centro storico della città capoluogo e la simultanea diffusione sulla via Emilia senza soluzione di continuità fino al comune di Modena, è ben visibile attraverso le mappe panoramiche su Bologna che fotografano la collocazione del mercato negli anni più significativi, nel confronto tra l'anno 1998 e gli anni 2003 e 2005 (fig. 2.5).

All'inizio del duemila le postazioni delle *sex workers* spariscono dal centro storico dove fino ad allora si era collocata circa il 40% dell'offerta nel comune di Bologna (tab. 2.1).

¹⁸ A causa delle discontinuità del servizio di Unità di strada a Bologna la serie storica dei dati di monitoraggio non è completa: 1996-1999 e 2005-2012.

Tab. 2.1. Stime sul peso percentuale delle zone stabili della prostituzione di strada a Bologna, 1996-1999

	Centro storico	Distretto fieristico	Via Emilia Ponente	Via Emilia Levante	Totale
1996	37,5	15,0	47,5	0,0	100,0
1997	37,5	15,0	42,5	5,0	100,0
1998	41,5	15,6	36,4	6,5	100,0
1999	40,9	18,2	35,9	5,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione, 2013

Contemporaneamente, dalla via Emilia Ponente, zona stabile di pari peso al centro storico, e in particolare dal quartiere Borgo Panigale, partono importanti trasformazioni nel mercato locale, sia di livello micro che macro.

Le *sex workers* si spostano dalla s. s. 9 sulla strada parallela a scorrimento veloce, viale Palmiro Togliatti, e nella zona residenziale del quartiere Reno, cinta fra questa prima infrastruttura stradale e l'asse attrezzato che costituisce il principale varco nel quadrante sud-ovest della città (fig. 2.6).

Proseguendo verso il quartiere Borgo Panigale, oltrepassata l'autostrada Adriatica, da viale Alcide De Gasperi che delimita a sud la zona industriale storica della Ducati, le *sex workers* ritornano sulla via Emilia (viale Marco Emilio Lepido) fino al raccordo autostradale al confine di Bologna, che frammenta l'inizio di un'area rurale.

Già dagli anni '90 la presenza del mercato del sesso era segnalata fino a Lavino di Mezzo, una piccola località abitata sulla statale con adiacente una zona industriale. Nel primo decennio del nuovo secolo il processo di *sprawl* nella prostituzione di strada vede avanzare una presenza a bassa densità verso l'abitato di Anzola Emilia e oltre, fino a Ponte Samoggia, proseguendo senza soluzione di continuità fino a Cavazzona nella provincia di Modena. Nel susseguirsi di piccoli centri abitati, zone commerciali, frammenti di aree agricole e zone artigianali e industriali scorre su questo tratto della via Emilia un traffico medio giornaliero di 10.000 – 20.000 transiti¹⁹.

Una seconda zona, in cui il mercato era già radicato alla fine degli anni '90, è quella di Zola Predosa. Una cittadina di quasi 20.000 abitanti posizionata

¹⁹ Fonte: Regione Emilia-Romagna, 2012.

ad un incrocio cruciale del sistema stradale che fa di Bologna un nodo della viabilità nazionale ed europea: l'intersezione tra l'autostrada Adriatica (Bologna-Ancona-Taranto) e l'autostrada del Sole (Milano- Bologna-Firenze-Roma-Napoli), collegata alla città dal varco Casalecchio/Zola Predosa, una delle principali direttrici d'accesso secondo i dati sul traffico.

Da Borgo Panigale gruppi di *sex workers* nigeriane arrivano a Zola Predosa da via Rigosa, una strada che da un antico centro storico, poi inglobato da Bologna, si dipana in un'ampia area rurale fino al confine tra il centro abitato di Zola e un'importante zona industriale. Anche il gruppo di transessuali latino americane si insediano in quegli anni a Zola Predosa, considerata un sito strategico e meno esposto della via Emilia.

Nel primo biennio del 2000, mentre un calo di presenze generalizzato venne registrato in tutta la regione, Zola Predosa arrivò ai livelli di massima concentrazione con più di un quarto (26,3%) del totale delle presenze registrate tra i comuni della prima cintura e quasi l'11% delle presenze complessive nell'area metropolitana, compreso il comune capoluogo (tab. 2.2).

Tab. 2.2. Stime sul peso percentuale delle zone stabili della prostituzione di strada a Bologna e nei comuni della prima cintura (area metropolitana), 2002

Bologna e quartieri	Distretto Fieristico	Emilia Ponente Borgo Panigale	Reno	Navile	Emilia Levante Savena	Totale Bologna	Totale area metropolitana
	35,7	38,1	6,0	6,0	14,3	100,0	
	21,3	22,7	3,5	3,5	8,5	59,6	100,0
Comuni Prima cintura	Anzola dell'Emilia	Zola Predosa	Calderara di Reno	Castel Maggiore	San Lazzaro di Savena	Totale comuni prima cintura	Totale area metropolitana
	22,8	26,3	7,0	21,1	22,8	100,0	
	9,2	10,6	2,8	8,5	9,2	40,4	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione

Dalla via Emilia Ponente altre direttrici minori sono frequentate da piccoli gruppi di *sex workers*, tra cui la strada Persicetana che conduce al Comune di Calderara di Reno e poi a quello di San Giovanni in Persiceto.

Nella seconda metà del primo decennio del secolo, le direttrici nord, verso Castel Maggiore, ed est, la via Emilia Levante verso San Lazzaro di Savena, nonostante vedano la presenza del mercato in prossimità di aree rurali periurbane e zone industriali, diminuiscono il loro peso sul mercato complessivo nell'area metropolitana. Le zone più stabili nel quinquennio precedente rimangono tali sul finire del decennio: la zona Fiera e la via Emilia Ponente con un quarto del mercato complessivo.

Il dato comunque più dirompente è il ritorno, iniziato nel 2005 e ben visibile nel 2007, delle postazioni di *sex workers* nella zona dei viali che perimetrano il centro storico (fig. 2.5).

La tendenza alla riurbanizzazione del mercato assume manifestazioni diverse dal passato e le nuove postazioni centrali delle *sex workers* non sono collocate direttamente sulla circonvallazione, né sulle principali radiali, ma su piccole vie trasversali in corrispondenza di tranquille aree residenziali; e l'esercizio è anche in orari diurni.

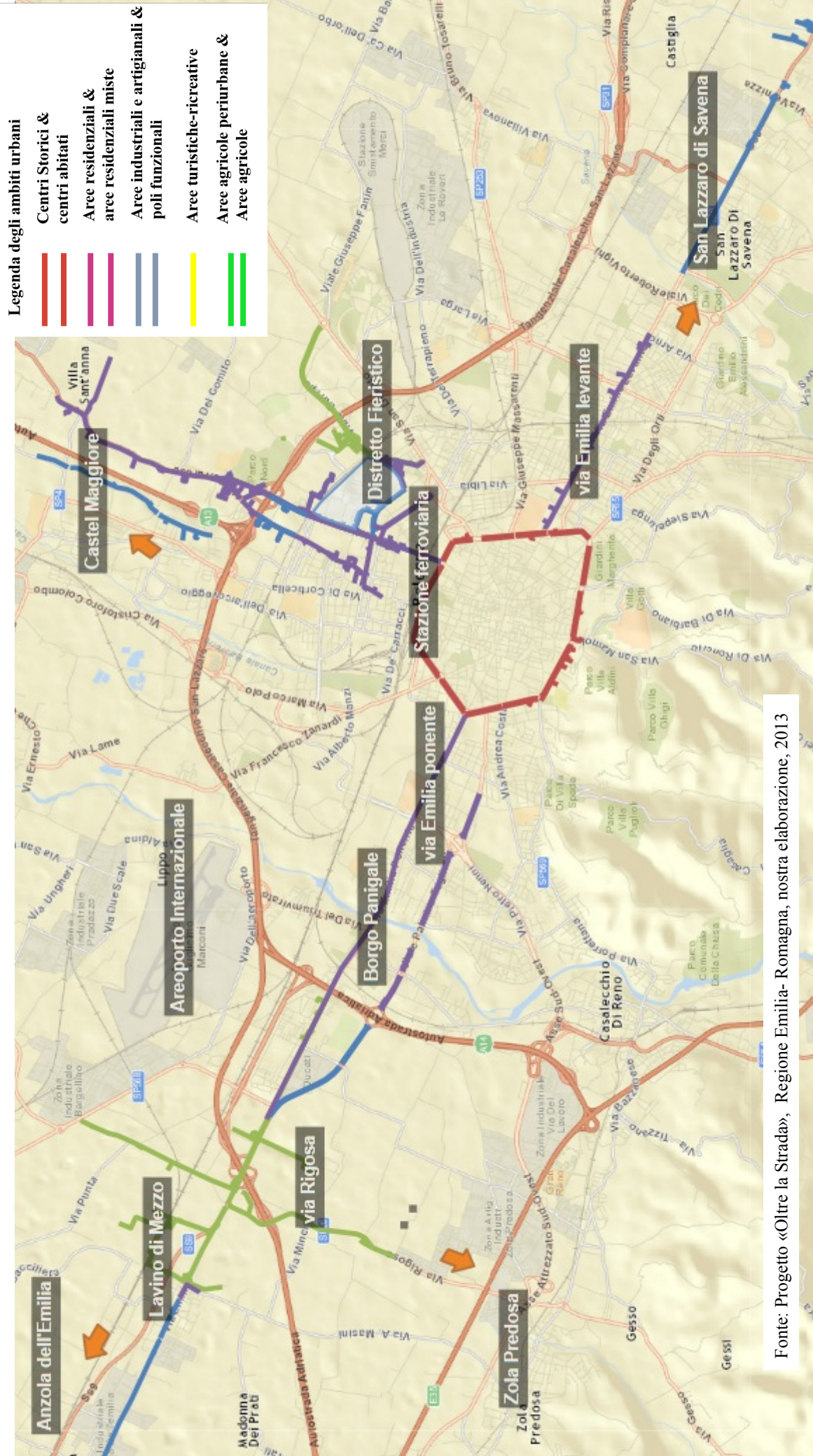
A partire dal nuovo millennio questo tipo di occultamento si delinea come dinamica generale in tutti i contesti in cui le *sex workers* sono costrette a nascondersi e a sfuggire ai continui controlli di polizia e, talvolta, alle minacce dei taglieggiatori.

2.2.2 Modena, Reggio Emilia e Parma, le città-territorio

Situate nella parte centrale della regione, Modena, Reggio Emilia e Parma sono città medie di quasi 200.000 abitanti²⁰ che hanno visto negli ultimi trent'anni una crescita della popolazione generalizzata non tanto nelle città, ma sul loro raggio di influenza.

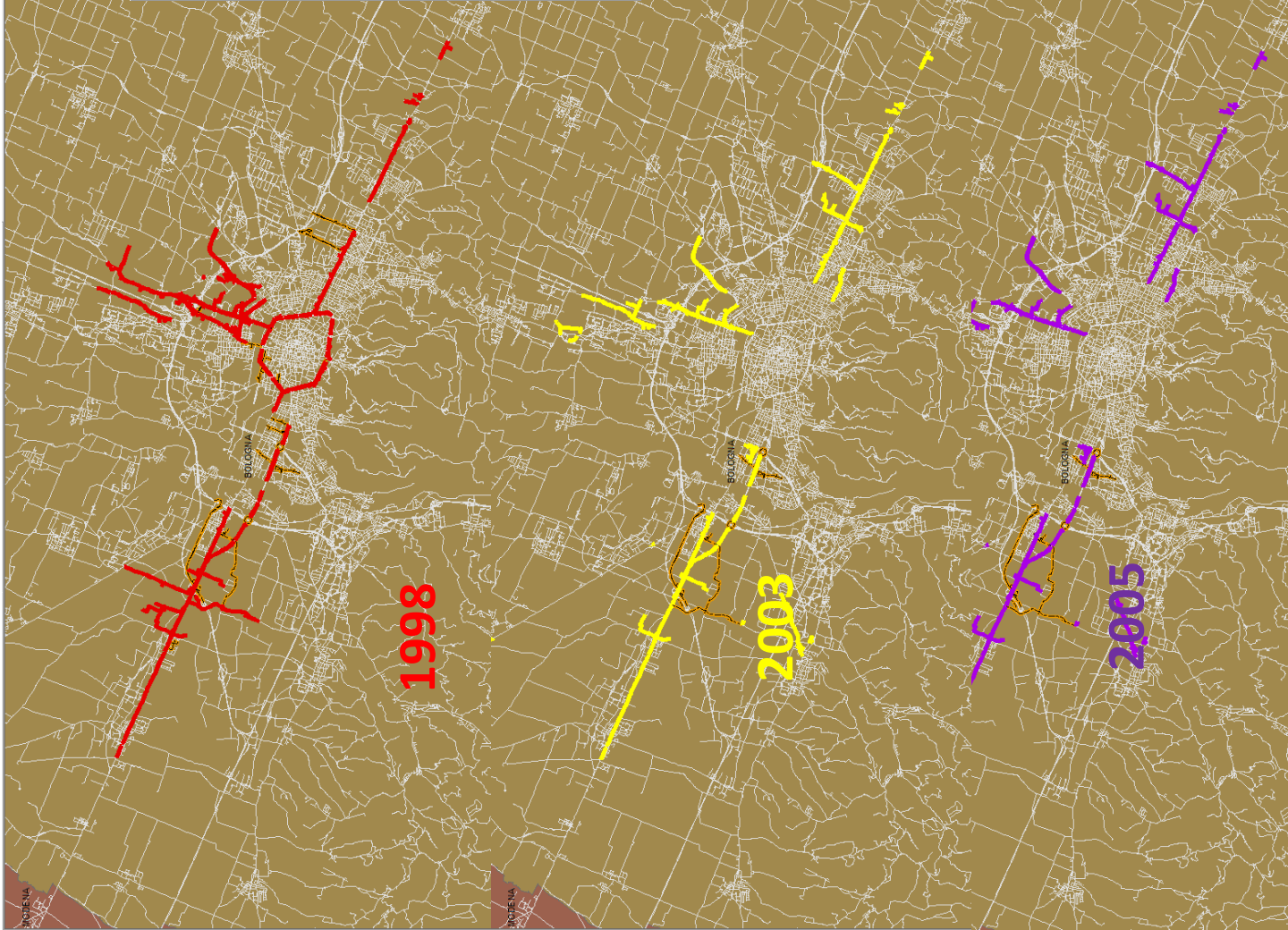
²⁰ Parma, 186.000 abitanti, Modena 184.000 e Reggio Emilia 170.000 abitanti.

Fig. 2.4 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna. Configurazione per ambiti e per gli anni 1996-1999



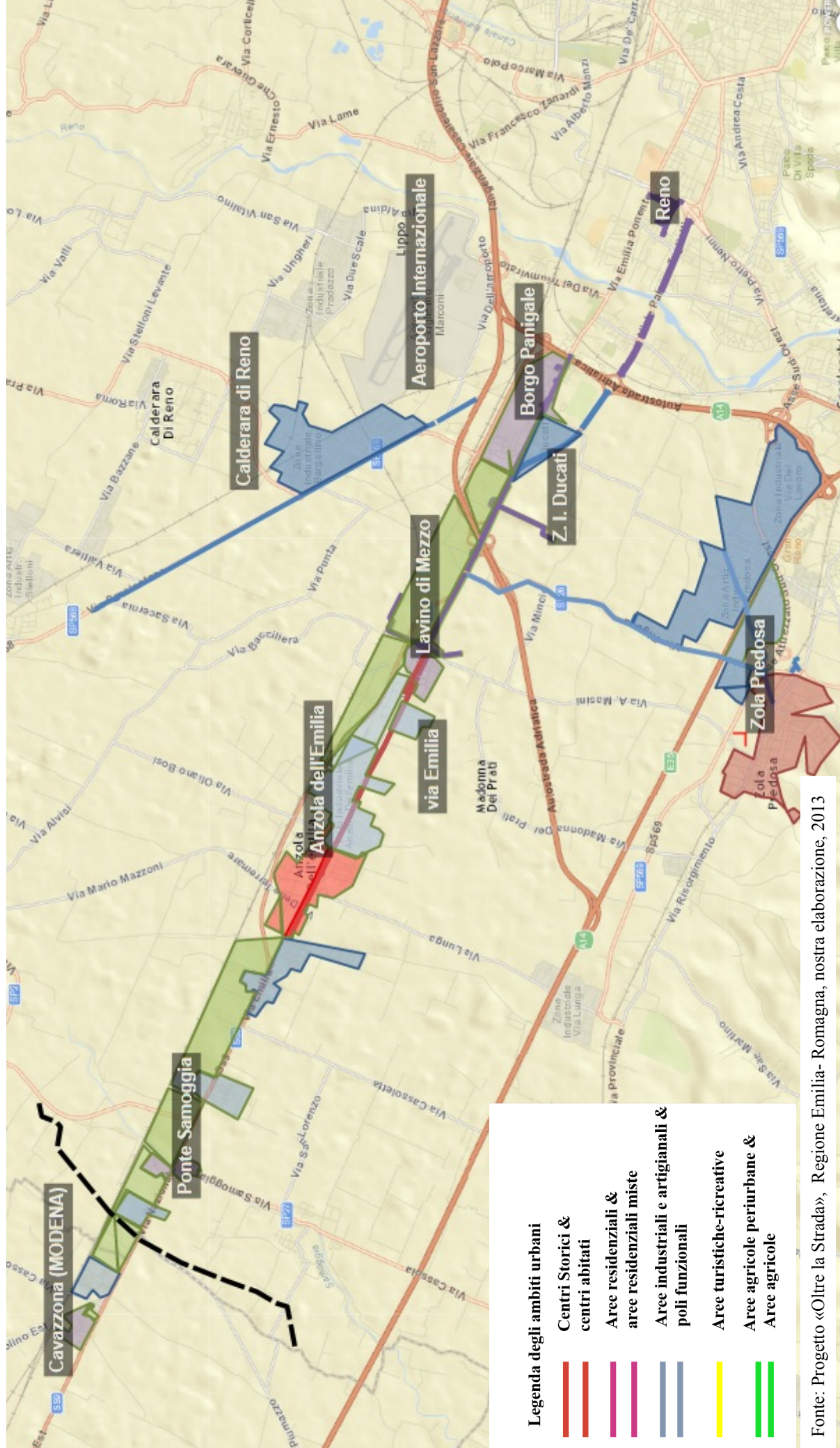
Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia-Romagna, nostra elaborazione, 2013

Fig. 2.5 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Bologna.
Configurazioni per anni significativi: 1998, 2003, 2005, 2008, 2011



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra
elaborazione, 2013

Fig. 2.6. Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Bologna (via Emilia Ponente e città metropolitana). Configurazione per ambiti e per gli anni 2000- 2005



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

Nell'area modenese si insedia la parte più consistente del mercato locale, con una stima di 150 *sex workers*²¹ che ogni sera esercitano in strada, una dimensione che rende Modena più simile a Bologna e a Rimini che non alle vicine Reggio-Emilia e Parma in cui, nei primi anni del decennio, le presenze sembrano molto più sporadiche, intorno alle 50 *sex workers*²², e inoltre lontane dalle città principali.

Modena

A Modena il carattere essenzialmente periferico degli insediamenti e una precoce dispersione delle postazioni della prostituzione all'aperto dal centro²³ (fatta eccezione, come vedremo, i luoghi *tradizionali*) alle zone con scarsa densità residenziale, vengono segnalati dall'Unità di strada²⁴ già nella seconda metà degli anni '90.

Analizzando i dati territoriali a disposizione, ciò significa che la configurazione del nuovo mercato locale segue in maniera marcata la morfologia del territorio occupando preferibilmente ambiti di tre tipologie: le aree considerate dai piani urbanistici «in riassetto o in riqualificazione», situate nella periferia storica della città, dove in passato hanno avuto sede capannoni artigianali e industriali; i poli funzionali di rilievo locale, regionale e sovranazionale, in cui accomuniamo le aree commerciali, industriali e artigianali

²¹ Tale stima complessiva è stata elaborata sulla base di una media delle stime annuali prodotte dall'Unità di strada di Modena dal 1995 al 2012.

²² Per i territori di Reggio-Emilia e Parma non sono disponibili dati di monitoraggio relativi agli anni '90.

²³ Dai dati in nostro possesso non è registrata la presenza di *sex workers* all'interno del perimetro del centro storico fino al 2001. Il quartiere più centrale in cui è segnalato l'insediamento del mercato è la zona Stadio e la zona Musicisti nella prima periferia est. Dopo il 2001 la zona Tempio vicino alla stazione ferroviaria verrà monitorata dall'Unità di strada come zona stabile.

²⁴ L'Unità di strada di Modena, la prima nella regione a diventare operativa nel 1995, nasce dalla iniziale collaborazione tra il Comune di Modena e il Comitato per i diritti civili delle prostitute. Il progetto di prevenzione e informazione sanitaria portata avanti dagli educatori del Centro stranieri del Comune che ha ampliato e modificato la sua *governance*, ha avuto fino ad oggi le caratteristiche di un servizio e di attività continuative.

solitamente poste nelle zone di espansione della città in prossimità delle grandi infrastrutture stradali; infine, le direttrici di accesso.

Zone stabili di prostituzione, o viceversa instabili, si riscontrano in tutti e tre gli ambiti territoriali.

Esiti opposti si registrano, ad esempio, per gli insediamenti nati in due aree in riassetto situate al margine del centro storico di Modena e ormai ampiamente inglobate nei nuovi confini della città: il Villaggio dell'Artigiano²⁵, che si estende tra la via Emilia Ovest e il tracciato ferroviario Milano-Roma; e a nord-est, la piccola zona industriale dove ancora oggi risiede la Maserati, la mitica fabbrica di automobili sportive.

Sulla via Emilia Ovest, all'altezza del Parco Enzo Ferrari, a due passi dal Villaggio dell'Artigiano, iniziano le postazioni di *sex workers* che oltrepassano l'attuale cavalcavia ferroviaria (unica connessione che permette di valicare la ferrovia verso il centro storico) e arrivano alla Madonnina, ultimo quartiere abitato prima di una grande zona industriale che si allunga sulla s. s. 9 oltre la tangenziale e l'autostrada del Sole fino alla prima località abitata di Cittanova, dominata dal polo funzionale Grandemilia. Con circa il 60% dell'offerta²⁶, sono queste le zone più dense, stabili e importanti del mercato del sesso locale dagli anni '90 ai giorni nostri. Sulla via Emilia Ovest, le postazioni attraversano la prima e la seconda periferia aumentano nella zona industriale della Bruciata e, senza soluzione di continuità, si diffondono fino a Marzaglia e al piccolo comune di Rubiera, primo avamposto della provincia reggiana.

Diversamente, la presenza di *sex workers* nella zona industriale Maserati e nell'adiacente quartiere residenziale (chiamato «Musicisti» dai nomi delle vie dedicate a quelli italiani più illustri) è stabile fino oltre la seconda metà degli anni '90, ma dal 2003 scompare dai monitoraggi dell'Unità di strada. Questa zona di prima periferia era già destinata ad essere un'area di pregio, come è confermato dalla recente costruzione nell'area del Museo casa natale di Enzo

²⁵ Stefania Campioli, "Immaginare e discutere il futuro. Scenari partecipati come motore di innovazione dell'urbanistica. Il Caso del Villaggio dell'Artigiano", Tesi di Laurea, Politecnico di Milano Facoltà di Architettura, 2009-2010.

²⁶ Cfr. *infra*, tab. 2.3 p. 59.

Ferrari²⁷, una prestigiosa opera di architettura contemporanea che valorizza la prima officina in cui fu prodotta un'altra leggendaria automobile da corsa, la Ferrari.

Intanto che i lenti ma inesorabili processi di *gentrification*²⁸ provocano lo spostamento dell'attività prostitutiva dalla prima periferia, altre aree industriali o in riqualificazione vengono saturate.

Se durante gli anni '90, nel quadrante a nord della stazione, le *sex workers* si trovavano sia alla base che alla cima di una grande area in riassetto, rispettivamente su viale Pico della Mirandola e nella zona industriale di Modena Nord; dal 2002 si accendono nuove postazioni sulla via Canaletto Sud che unisce i due estremi. Inoltre nei primi anni del decennio, un gruppo di *sex workers* nigeriane si sposta di due chilometri nello stesso quadrante nord-est della città, in una zona industriale di rilievo comunale, situata sulla direttrice via Nonantolana. Come mostra la mappa sulle zone industriali di Modena in alcuni anni significativi: la zona Maserati è la prima a scomparire, seguita nel giro di pochi anni dalla zona industriale Torazzi sulla Nonantolana, mentre le zone della Bruciata e di Modena Nord rimangono stabili nei due decenni (fig. 2.7).

Resistono al processo di allontanamento della prostituzione dal centro della città la zona dello stadio e la zona della stazione. La motivazione di tale eccezione va riscontrata nella continuità che questi luoghi rappresentano con i mercati locali precedenti all' internazionalizzazione della prostituzione.

Nella zona dello stadio, l'area di prima periferia influenzata dalla stazione ferroviaria, l'attività di prostituzione ha una storia diversa, quella delle

²⁷ Il 29 gennaio 2003 si è costituita a Modena la Fondazione Casa di Enzo Ferrari – Museo, i cui soci fondatori sono il Comune di Modena, la Provincia di Modena, la Camera di Commercio di Modena, l'Automobile Club d'Italia e la Ferrari Spa. La Fondazione si propone la creazione di una struttura museale dedicata alla figura del grande costruttore modenese.

²⁸ Con il termine *gentrification* la sociologa Ruth Glass descriveva nella Londra degli anni '60 il processo di ritorno delle classi agiate in alcune aree del centro della città fino ad allora abitate dalla classe operaia. Oggi con questo termine si indica « un processo che ha al tempo stesso natura sociale, culturale, economica e fisica: l'entrata di persone appartenenti alle classi medio-alte in alcune aree centrali di una città, fino ad allora abitate prevalentemente da famiglie operaie, e l'uscita di queste ultime; la ristrutturazione e l'ammodernamento delle case in condizioni di degrado e la creazione di un maggior numero di servizi e negozi; un forte aumento dei prezzi di tali case e della quota di quelle in proprietà» (Barbagli e Pisati, 2012, 20).

transessuali italiane, e malgrado i cambiamenti occorsi rimane una zona complessivamente stabile. Quest'area si presta particolarmente a comprendere l'utilità di una prospettiva *micro* per capire le dinamiche spaziali della prostituzione di strada. Fino al 2000, l'unica via occupata stabilmente era quella in cui sostavano le transgender italiane, mentre i viali che delimitano l'intera area, frequentati da gruppi di transessuali brasiliane e da donne albanesi e rumene, hanno un carattere saltuario e instabile. Dall'anno successivo, fino alla metà del decennio, si attivano nuove postazioni nell'area della Piscina abitate da giovani uomini maghrebini e italiani, questi ultimi sostituiti da giovani rumeni a partire dal 2006; ma neanche questa strada verrà a costituire una zona stabile e sarà abbandonata alla fine del decennio.

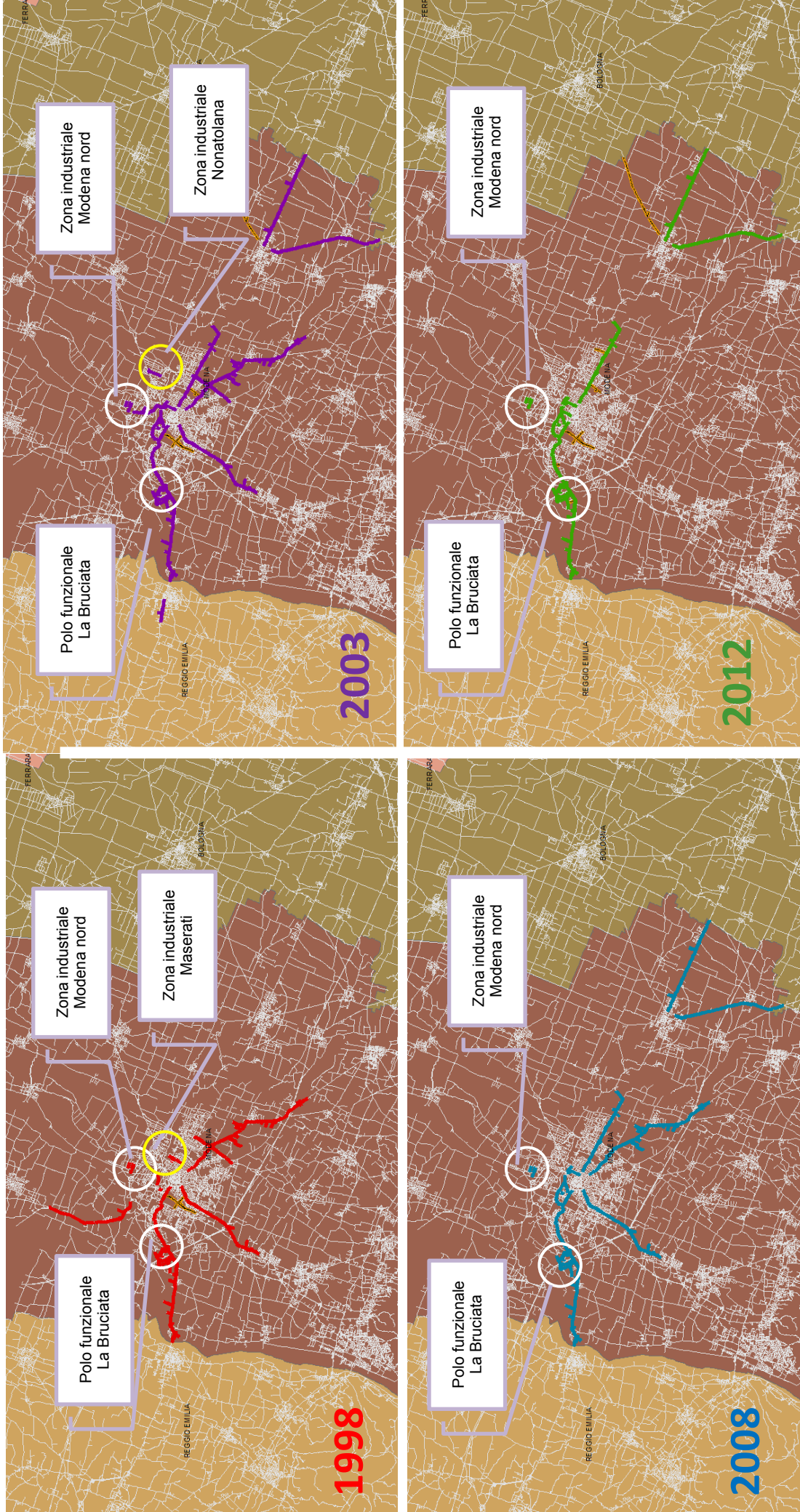
Per quanto ancora più centrale, la zona Tempio, che corrisponde all'area della stazione ferroviaria, non solo rimane stabile nel passaggio dagli anni '90 al primo decennio del 2000, con presenze sia di donne che di transgender autoctoni, cui si aggiungono donne immigrate dall'Europa centro-orientale, ma si vanno via via saturando di nuove postazioni le strade interne all'area.

Al processo di urbanizzazione che vede gli insediamenti del nuovo mercato locale partire dalla prima periferia (al di qua delle barriere fisiche che segnano la distanza dalla città), per occupare postazioni più lontane lungo tutte le direttrici, segue dal nuovo decennio un lento processo di appiattimento del mercato sulla via Emilia sia ad ovest sia ad est. Dal confronto tra le mappe panoramiche si può osservare l'andamento nei diversi anni - 2003, 2008 e 2012 -, in cui appaiono anche deboli segni di riurbanizzazione (fig. 2.8).

Le direttrici di accesso alla città da nord e da sud, precedentemente occupate per quasi dieci anni, alla fine del secondo decennio appaiono sempre più instabili o vengono abbandonate. Emblematica di questa traiettoria è la via Giardini, che attraversa la città verso sud, parallela alla statale di Sassuolo, percorrendo una grande area rurale, e dove le postazioni occupavano la strada dalla prima e seconda periferia fino oltre l'autostrada A1, presso la frazione di Baggiovara (fig. 2.9).

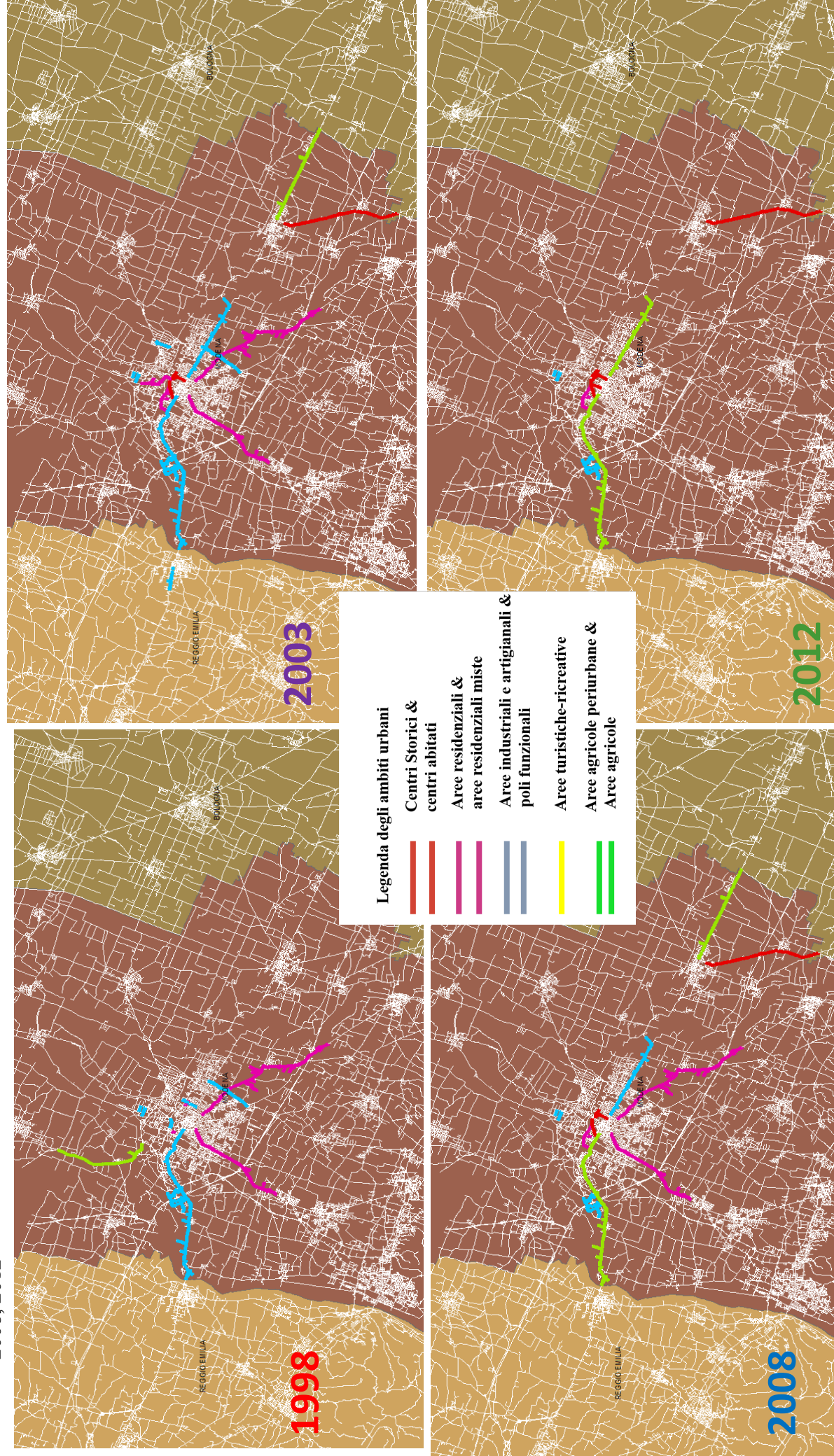
La medesima traiettoria è rintracciabile per la via Vignolese, sulla quale le postazioni arrivano alle frazioni di San Damaso e San Donnino, al confine del territorio comunale; e per la Nuova Estense, un tratto di tangenziale particolarmente trafficato dai mezzi pesanti situato tra la via Emilia Est e la

Fig. 2.7 - Prostituzione di strada nelle città dell’Emilia Romagna: Modena. Configurazioni delle zone industriali stabili e instabili per anni : 1998, 2003, 2008, 2012



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

Fig.2.8 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Modena. Configurazioni per ambiti urbani e per anni significativi: 1998, 2003, 2008, 2012



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

tangenziale sud. Mentre queste zone perdono peso ed ospitano sporadiche presenze di sex workers, sulla via Emilia Est che conduce dal centro di Modena verso Bologna, le zone di prostituzione iniziano nei pressi dell'Università e si estendono nella zona industriale di Fossalta, per diffondersi tra le aree rurali che separano il capoluogo da Castel Franco dell'Emilia e proseguire fino a Cavazzona, al confine con Bologna. E infine, come già detto, il tratto occidentale della via Emilia che collega Modena al secondo polo della «città-territorio», Reggio-Emilia, vede la maggiore concentrazione di prostituzione di strada fino alla frazione di Marzaglia (tab. 2. 3).

Tab. 2.3 Stime sul peso percentuale delle zone della prostituzione di strada a Modena- Anni 2009-2011

	Centro	Emilia Ovest	Bruciata Emilia Ovest	Emilia Est	Vignolese	Giardini	Modena Nord	Canaletto	Nuova Estense	Totale
2009	10,4	36,6	23,7	18,0	3,0	1,5	6,7	0,0	0,1	100,0
2010	4,2	40,1	20,1	24,0	0,8	0,0	9,9	0,8	0,1	100,0
2011	5,9	40,7	17,7	20,2	1,8	0,0	13,1	0,7	0,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione

Reggio-Emilia

Dopo il confine segnato dal fiume Secchia, il primo centro importante sulla via Emilia è Rubiera, una cittadina di quasi 10.000 abitanti con un'altissima densità di impianti industriali, in cui la presenza di *sex workers* si registra fin dagli anni '90 per poi diminuire visibilmente negli anni successivi. Passato il comune di Rubiera, la statale si snoda tra lembi agricoli, piccole località abitate, case sparse e concentrazioni produttive fino ad accedere a Reggio Emilia, al cui ingresso si addensano poche altre postazioni di *sex workers* dopo chilometri di presenza a bassa densità (fig. 2.10).

Anche nella parte ovest della via Emilia, le prime postazioni di *sex workers* si trovano solo a partire dai bordi esterni della città segnati dalla

tangenziale nord e dai viali Martiri di Piazza Tien An Men. Da qui inizia il tratto della via Emilia verso Parma che rappresenta una delle zone stabili del mercato locale. Nel paesaggio fortemente artificiale della s.s. 9 - dalla zona industriale a quella artigianale di Pieve Modolena; dal polo industriale di Corte Tegge alle piccole frazioni di Cella, Cadé e Calerno, in cui adiacenti alle fabbriche e ai capannoni sono nate aree residenziali e centri abitati - si è vista crescere la concentrazione di *sex workers* fino ad ospitare circa la metà dell'offerta negli anni di espansione 2006-2007 (tab. 2.4).

La zona stabile più importante si trova molto lontano dalla città, sul Ponte dell'Enza, il fiume che traccia il confine tra Reggio e Parma, dove *sex workers* nigeriane lavorano sia in orario notturno sia diurno, fin dagli anni '90²⁹. Di notte le postazioni sono a ridosso della via Emilia e nella zona industriale dove hanno sede fabbriche in cui gli operai fanno i turni. Di giorno la loro presenza si estende dalla via Emilia sulle statali che costeggiano l'Enza e attraversano ampie zone agricole a nord verso Sorbolo e a sud verso Montechiarugolo in provincia di Parma. Con circa 30 presenze di media, il peso della zona di Ponte d'Enza sul mercato locale rimane stabile fino al primo quinquennio del 2000, quando gli imponenti arrivi di *sex workers* dai paesi dell'Europa centrale spostano gli equilibri a favore del primo tratto della via Emilia Ovest.

Tab. 2.4. Stime sul peso delle zone della prostituzione di strada a Reggio-Emilia- Anni 2003-2010

	Emilia ovest			Centro	
	Pieve-Cadé	Ponte d'Enza	Emilia Est	Stazione	Totale
2003	34,4	60,2	5,3	n.p.	100,0
2004	22,2	73,0	4,5	0,3	100,0
2005	37,8	53,2	5,3	3,6	100,0
2006	55,1	40,7	4,1	0,2	100,0
2007	48,0	43,4	5,5	0,2	100,0
2009	19,1	39,5	1,5	n.p.	60,2
2010	22,1	25,6	13,2	n.p.	60,9

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione in base al numero di contatti

²⁹ L'Unità di strada del Comune di Reggio Emilia diventa operativa nel 1997 con il progetto Rosemary tuttora attivo. Grazie al lavoro delle operatrici e alle relazioni di attività disponiamo non solo dei dati di monitoraggio, ma di significative osservazioni qualitative sulle trasformazioni del mercato locale.

Come si osserva dal confronto delle mappe su Reggio-Emilia che evidenziano gli ambiti urbani toccati dall'insediamento del mercato del sesso in alcuni anni significativi, il centro del capoluogo non ha visto nuovi insediamenti fino a metà dell'ultimo decennio (fig.2.11), esclusa l'area della stazione che riveste un'importanza strategica, sia per le prostitute autoctone, sia per le pendolari, anche quelle che arrivano solo per il fine settimana.

Dal 2005 dalle poche strade occupate nell'area residenziale e artigianale di via Sani e via Turri, gruppi di donne e transgender si spingono verso i viali che perimetrano l'insediamento storico della città fino alla centrale via Roma. Questo tentativo di riurbanizzazione viene interrotto nel 2006 con «l'installazione di telecamere che rendono praticamente deserte le vie dopo un certo orario»³⁰.

Parma

Anche a Parma gli insediamenti del nuovo mercato locale si collocano lontano dai confini della città ducale e in particolare sulla via Nazionale Emilia nei pressi del Ponte Taro, una grande opera di ingegneria che di quell'epoca è comunque espressione³¹.

La parte orientale della provincia che abbiamo lasciato al punto in cui la via Emilia incontra il fiume Enza, rimane secondo i nostri dati una zona di prostituzione stabile, ma non di particolare peso nel mercato parmense.

Il tratto della s.s.9 che riveste maggiore importanza per il mercato locale³², inizia dal punto in cui, superato il confine della tangenziale di Parma, a

³⁰ Relazione Unità di strada di Reggio Emilia, 2006.

³¹ Il Ponte Taro, inaugurato nel 1819, fu fatto costruire da Maria Luigia d'Asburgo-Lorena, duchessa di Parma (Fonte: Wikipedia).

³² L'Unità di strada per le attività di contatto e riduzione del danno rivolto alle *sex workers* viene attivata dal Comune di Fidenza (Parma) nel 2002. Dal 2004 ha reso disponibili anche informazioni sul monitoraggio sul territorio del distretto di Fidenza. Il Progetto Emilia è tuttora attivo e dagli ultimi anni la sua *governance* si è ulteriormente allargata fino a coinvolgere

partire da San Pancrazio e dal Ponte Taro le postazioni di *sex workers* si diffondono per 12 chilometri di terreno agricolo, collocandosi prevalentemente nei pressi dei centri abitati e delle zone industriali adiacenti, fino a Sanguinaro e Parola, per giungere infine a Fidenza.

Secondo lo schema già emerso nel territorio reggino, si affermano fin dagli anni '90 due deviazioni importanti dalla via Emilia: verso nord la strada provinciale 47 per Fontevivo, e dalla parte opposta la via Centolance, che attraversa un'ampia area rurale e conduce, correndo parallelamente alla provinciale 357 per Fornovo, fino a Noceto. Una frazione di 12.000 abitanti che giocherà, come vedremo, un ruolo importante nell'arena politica non solo locale, ma anche nazionale (fig. 2.12).

Proseguendo sul tratto della via Emilia che congiunge Parma a Piacenza, la collocazione dell'attività prostitutiva segue l'avvicinarsi delle zone industriali e artigianali fino al varco d'ingresso a Fidenza, una cittadina di 25.000 abitanti, dove sono rintracciabili entrambe le fasi di sviluppo dei mercati locali corrispondenti al decennio: disurbanizzazione e riurbanizzazione. In questi ultimi anni la presenza di *sex workers* sulla statale non è visibile solo alle porte della città, ma anche in alcune aree residenziali molto prossime al centro storico.

Benché relative solo agli ultimi anni, le evidenze disponibili sulla città di Parma sembrano suggerire che anche il capoluogo non sia stato completamente esente da nuovi insediamenti o tentativi di insediamento (tab. 2. 5).

Tab. 2.5. Stime sul peso delle zone della prostituzione di strada a Parma - Anni 2005-2011

	Parma città	S. Pancrazio Ponte Taro	via Emilia	Fidenza	Noceto Fontevivo Fontanellato
2005		44,9	39,5		15,6
2006		24,7	55,5		19,8
2007		43,1	46,3		10,6
2008		27,9	56,7		15,4
2009	4,0	38,1	38,1	5,0	14,9
2010	4,1	45,0	31,0	7,5	12,4
2011	13,9	42,9	27,6	7,8	7,7

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione in base al numero di contatti

pienamente il Comune di Parma. Dal 2010 sono infatti disponibili i dati anche sul territorio del capoluogo.

Se da un lato, la zona nei pressi della stazione ferroviaria si conferma come luogo stabile, ma inserito nel paesaggio urbano della prostituzione tradizionale; dall'altro, l'area che si espande a nord, da via Reggio alla Strada dei Mercati, così come la zona industriale di Chiavari nell'area meridionale della città lungo la direttrice per Pisa, presentano molte caratteristiche dei nuovi mercati locali: la distanza dal centro, la collocazione ai margini delle aree residenziali e la vicinanza alle aree industriali e ai fondi agricoli.

Le mappe tematiche per ambiti urbani permettono di osservare le trasformazioni avvenute nell'ultimo decennio mettendo a confronto tre anni significativi – il 2004, il 2008 e il 2012 –. All'insediamento ridotto dei primi anni, appartato e dislocato rispetto al capoluogo, fa seguito una nuova fase in cui è possibile rinvenire le tracce di un avvicinamento ai centri abitati sia a Parma sia, come già detto, a Fidenza (fig. 2.13).

2.2.3 Piacenza e Ferrara, le città eccentriche

I processi di localizzazione spaziale della prostituzione di strada nelle ultime città capoluogo dell'Emilia, Piacenza e Ferrara, si rispecchiano nell'evoluzione eccentrica dei rispettivi sistemi urbani.

Se nella città estense, con i limiti del suo sviluppo insediativo, il mercato locale della prostituzione presenta una forte componente «tradizionale» accompagnata da un'altrettanta forte «centralità» della sua collocazione spaziale; a Piacenza si verificano, pur con i caratteri specifici, sia il processo di dispersione della prostituzione di strada verso i centri minori del territorio, sia un deciso riavvicinamento al centro città maggiore dagli ultimi anni.

Piacenza

A Piacenza le zone stabili dagli anni '90 ad oggi si collocano sui due versanti della via Emilia, la via Emilia Parmense ad est e la via Emilia Pavese

ad ovest³³. Una terza strada protagonista del mercato locale e del recente sviluppo della città è la via Caorsana (tab. 2.6).

Nel 2009, sulla direttrice della zona industriale è stato costruito il polo logistico Le Mose, in funzione del quale la città sta costruendo importanti infrastrutture della viabilità su ferro. Le postazioni di *sex workers* si collocano lungo la via dai viali di circonvallazione alla tangenziale e oltre, fino all'autostrada del Sole. Nella fase attuale si mimetizzano nelle vie trasversali: quelle dentro le zone industriali (ad esempio, Strada Torre della Razza) e quelle immerse nel paesaggio rurale, come la strada che dalla zona industriale di Borghetto porta all'omonima località abitata attraverso la campagna. La diffusione del mercato nelle aree rurali è apprezzabile anche in una tratta agricola della s.p. 587 verso la frazione di Cortemaggiore (fig. 2.14).

Nell'area della via Emilia Parmense il mercato occupa le aree residenziali di prima e seconda periferia, supera la tangenziale e arriva fino alla frazione di Ponte Nure. Una subarea è rappresentata da Strada delle Novate, che collega la via Emilia con una radiale verso sud, la Farnesiana. La zona delle Novate è un ambito rurale su cui campeggia il carcere di Piacenza.

Anche l'area occidentale della città sulla via Emilia Pavese rappresenta una zona stabile del mercato locale fin dagli anni '90. Dal 2010 la presenza di *sex workers* si è dilatata verso la prima frazione di Rottofreno, situata sul tipico paesaggio frammentato della s.s. 9 a circa 8 chilometri dalla tangenziale.

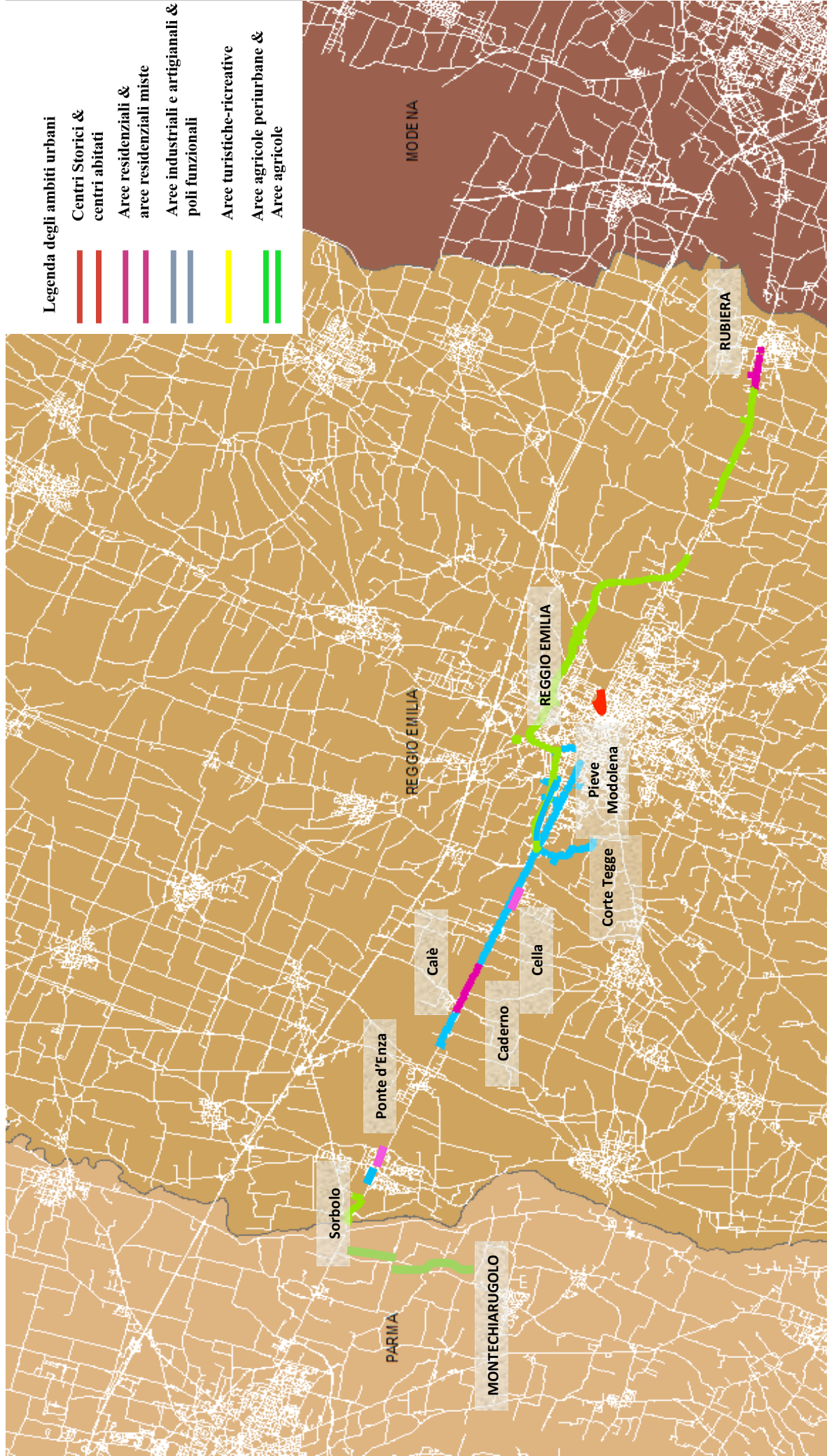
Tab. 2.6. Stime sul peso delle zone della prostituzione di strada a Piacenza - Anni 2005-2011

	Centro	Emilia parmense	Emilia pavese	F. Borbone	Novate	Cortemaggiore	via Caorsana	Totale
2005	0,0	12,7	0,1	0,4	2,0	5,5	68,4	89,2
2006	0,0	22,1	0,1	0,0	3,4	3,2	61,8	90,6
2007	0,1	25,0	0,1	0,7	1,0	3,1	65,0	94,9
2008	0,3	25,4	0,4	0,7	0,0	3,2	66,0	96,0
2009	0,5	24,4	0,1	1,8	0,1	6,6	63,7	97,1
2010	n.p.	26,5	0,3	0,6	0,2	8,4	60,7	96,7
2011	0,1	26,3	0,3	1,0	0,1	6,9	62,2	97,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione in base al numero di contatti

³³ A Piacenza grazie all'iniziativa volontaria della Lega Italiana Lotta contro l'AIDS (LILA) è attiva un'Unità di strada dal 1994. Dal 1997 il Comune di Piacenza diventa co-finanziatore del progetto che è tuttora attivo.

Fig. 2.10 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Reggio Emilia. Configurazione per ambito e per anno, 2012



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

Fig.2. 11 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Reggio Emilia. Configurazioni per ambiti urbani e per anni significativi: 2003, 2006, 2008, 2012

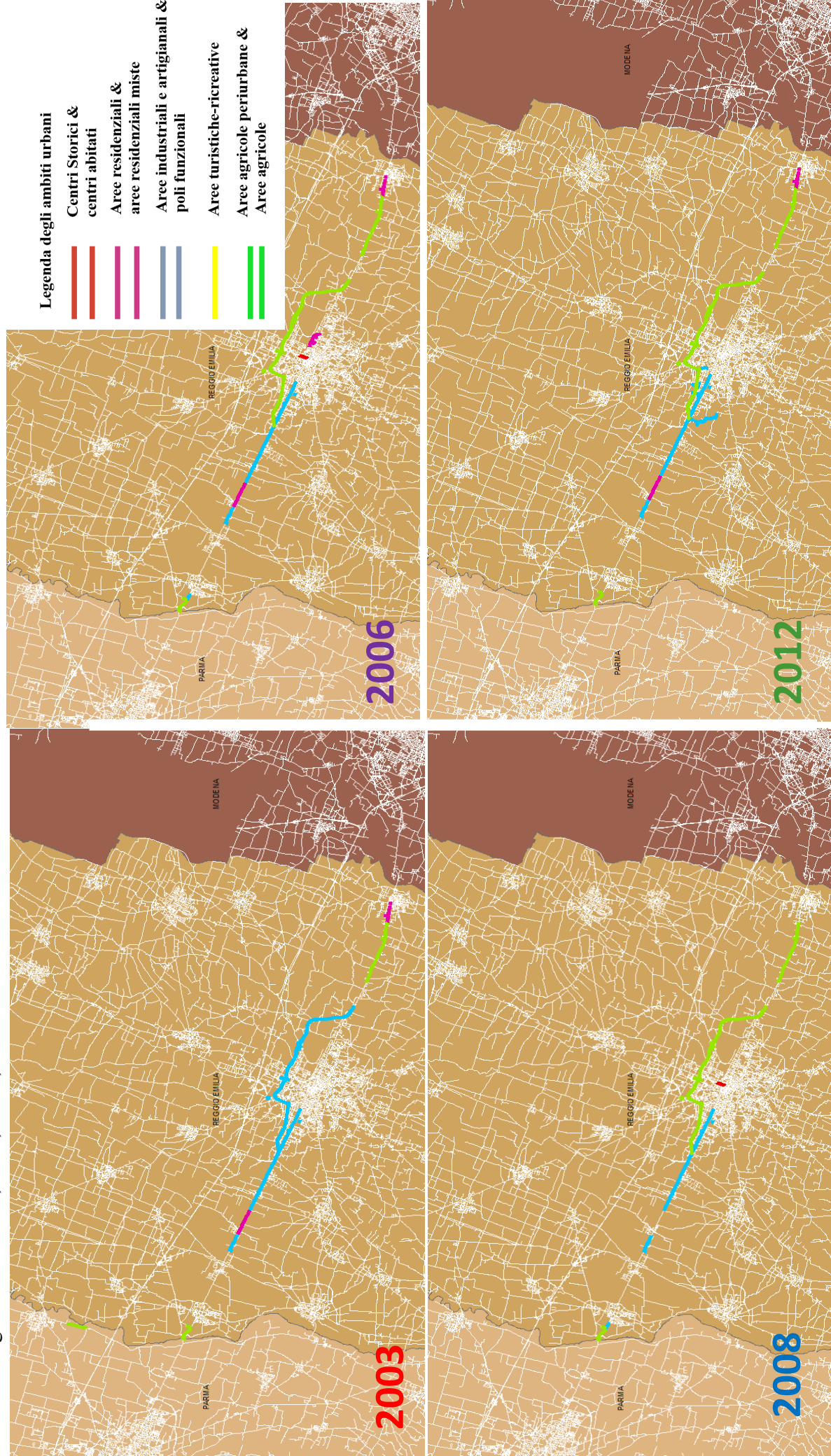


Fig. 2. 12 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Parma. Configurazione per ambiti e per anno, 2012

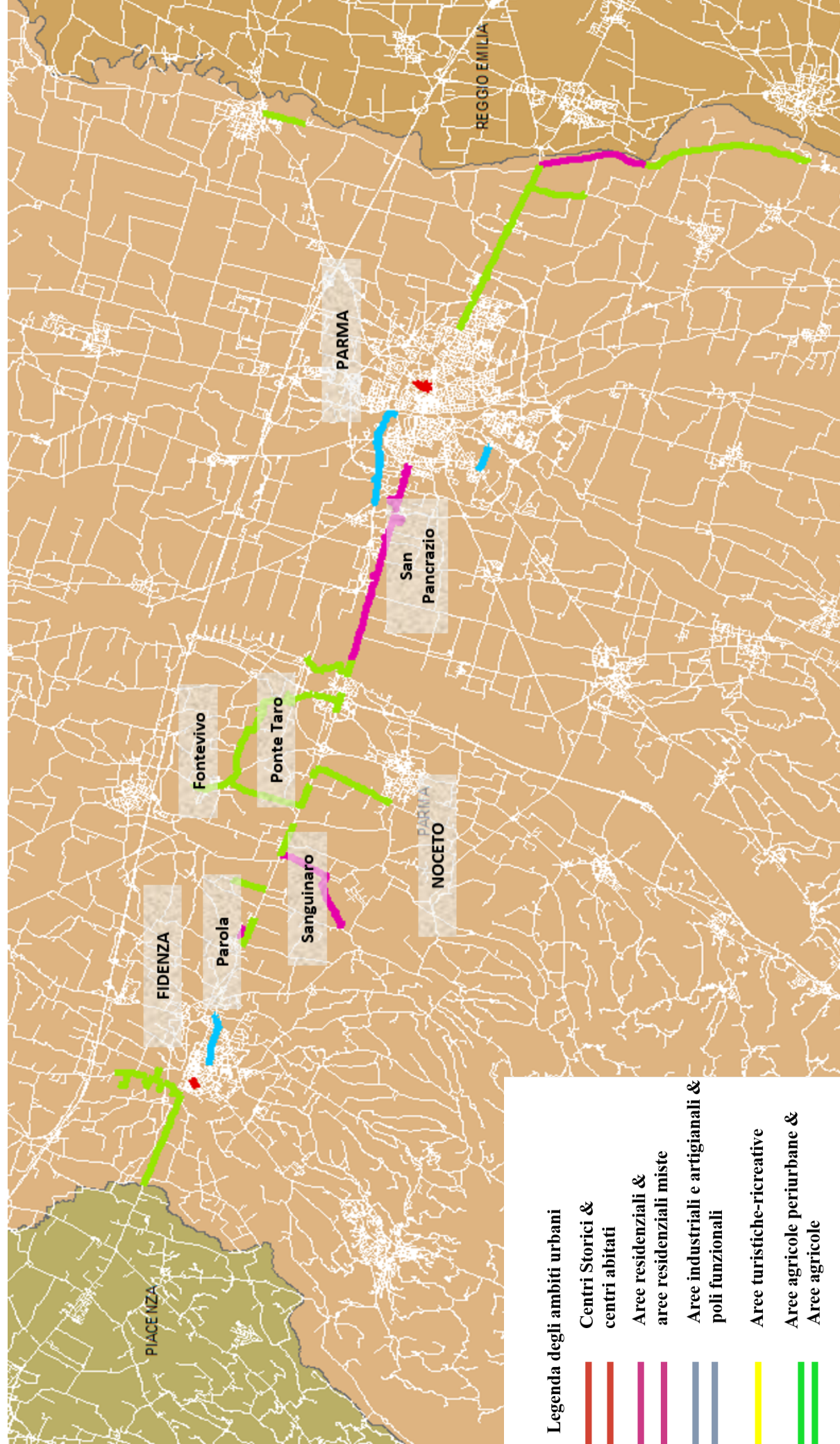


Fig. 2.13 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Parma. Configurazioni per ambiti urbani e per anni significativi: 2004, 2008, 2012



Infine, come è ben raffigurato nelle mappe panoramiche e dal confronto tra alcuni anni significativi, anche Piacenza presenta le tracce di un avvicinamento al centro della città: dal 2005 si registra la presenza di *sex workers* nel limitare del centro storico e una loro espansione areale. Se inizialmente erano le zone adiacenti alla stazione dei treni ad essere occupate da piccoli gruppi, negli anni successivi si diffondono sui viali che perimetrano il centro storico della città (fig. 2.15).

Ferrara

Premesso che i dati a nostra disposizione riguardano solamente l'ultimo decennio³⁴ (2003-2012), Ferrara si caratterizza per un'accentuata composizione di *sex workers* italiane e per la stabilità nel tempo della presenza di prostituzione soprattutto nelle zone centrali adiacenti alla stazione ferroviaria, sui viali di circonvallazione che determinano il perimetro esterno delle mura storiche e nella zona fieristica e industriale a sud della città.

Gli ambiti urbani o extra-urbani limitrofi agli accessi alla città, sono le aree privilegiate per la prostituzione di strada perché attraggono i movimenti di molte persone, tra cui i potenziali clienti, un bacino costituito in gran parte da uomini dotati di mezzi di spostamento privati (auto e camion). A Ferrara, collegata ai territori limitrofi e alle vicine città tramite otto varchi d'immissione, almeno la metà degli accessi indicano le zone in cui si è insediato il mercato in questo ultimo decennio (fig. 2.16).

A partire da nord, alle spalle della stazione ferroviaria, la statale Adriatica (che in questo tratto si chiama via Padova) entra nel perimetro dell'insediamento storico come viale Po, esce come viale IV Novembre e prosegue ad ovest come via Ferraresi, diventando un'asse di circonvallazione esterna. Su questa direttrice fin dai primi anni (2003-2005) si insediano

³⁴ Il progetto Luna Blu gestito dal Centro Donna Giustizia di Ferrara e co-finanziato dal Comune di Ferrara è attivo con una Unità di strada dal 2001.

postazioni di donne e di transgender nelle strade a nord della stazione, dove via Padova e la parallela via Marconi delimitano il confine orientale dell'estesa zona industriale Mizzana D3. In quel punto si immette anche un altro importante varco, via Modena, che attraversa la zona industriale. Nonostante non sia un luogo di concentrazione di prostituzione importante come il sud della città, la zona Doro, collocata nella parte meridionale della zona industriale, appare e riappare durante tutto il decennio.

Più stabili nel tempo e più importanti per il mercato della prostituzione locale sono le zone aperte dal varco di via Bologna che immette a Ferrara da sud. Dal 2005 la zona della Fiera (via Vittore Veneziani) e le zone industriali adiacenti alla statale e delimitate dagli assi sud, via Beethoven e via Wagner, vengono già percepite come zone stabili e, pur presentando variazioni interne di rilievo, rimangono attive fino ad oggi.

A partire da questa zona nel 2008 si registra una dispersione del fenomeno nelle zone agricole periurbane di via Ravenna; e nel 2012 si evidenzia una diffusione del fenomeno verso la località di Chiesuol del Fosso. Questa tendenza verso le aree più periferiche iniziata con decisione nel 2008 ha interessato anche l'asse ovest di via Ferraresi, che da quel periodo è stata occupata sempre più lontano: dai primi viali di circonvallazione, dove c'è lo storico sito dell'Università di Ingegneria, alla zona della Fiera.

Nel tratto di via Bologna, che dalla periferia va verso il centro, le postazioni di *sex workers* sono più instabili; ad esempio, nelle aree con insediamenti misti, artigianali e residenziali, come quella di viale Krasnodar e, nella parte della statale che entra nel centro storico, oltre il viale Volano che circonda le mura della città, la presenza del mercato è registrata solo fino al 2010. Elemento che sembrerebbe smentire l'ipotesi di una riurbanizzazione della prostituzione, se non fosse per la storia particolare che riveste il centro città nel mercato locale.

La terza zona stabile che caratterizza la collocazione della prostituzione di strada a Ferrara è l'area centrale che parte dalla stazione ferroviaria fino ai primi viali di circonvallazione, sia verso nord, viale Po, sia verso sud, viale Darsena e viale IV Novembre. La zona della stazione è storicamente il luogo di lavoro delle donne italiane, a volte pendolari che arrivano da Bologna, frequentemente tossicodipendenti; e dai primi anni del 2000 anche delle

transessuali latino americane, seguite, dalla seconda metà del decennio, da donne uruguayane. In stazione arriva ogni sera il gruppo delle nigeriane da Padova, da Rovigo e da Bologna, che insieme a slave e rumene si alternano nelle zone un po' più distanti verso il perimetro del centro storico. Questa zona rimane l'unica area residenziale della città con una presenza visibile di prostituzione di strada, che dal 2008 inizia sensibilmente a decrescere (tab. 2.7).

Il mercato della prostituzione a Ferrara, per quanto strutturato, è sempre stato di dimensioni molto contenute rispetto alle altre città della regione della medesima taglia. La città estense con 135.000 abitanti registra una media di 25-30 *sex workers* a sera (2008-2012); un dato coerente alla sua posizione eccentrica, che risente da un lato della forza attrattiva delle aree bolognese e modenese e, dall'altro, della debolezza insediativa delle aree del suo hinterland.

Tab. 2.7. Stime sul peso delle zone della prostituzione di strada a Ferrara - Anni 2004-2012

	Stazione	Circonvallazione	Totale centro storico	Doro	Fiera via Bologna	Totale
2004	57,2	37,7	94,9	5,1		100,0
2005	43,7	54,2	97,8	2,2		100,0
2006	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
2007	15,9	35,9	51,8		48,2	100,0
2008	9,0	2,9	27,2	0,4	72,4	100,0
2009	12,3	2,8	46,3	0,4	53,3	100,0
2010	5,4	20,3	41,9	0,2	57,9	100,0
2011	13,1	10,3	29,4	0,4	49,0	78,8
2012	17,0	0,0	17,0	8,3	74,8	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione in base al numero di contatti

2.2.4 La Romagna policentrica: Rimini e Ravenna

Se consideriamo la costa Adriatica e le due maggiori città che vi insistono, Ravenna e Rimini, le differenze e le specificità nell'insediamento della prostituzione appaiono in tutta la loro evidenza, a partire dalle stime sulla dimensione dei mercati che negli anni '90 vedono Rimini attrarre più del doppio dell'offerta con circa 200 *sex workers* in strada, rispetto alla media di 100 che esercita tra Ravenna e Cervia.

Rimini

Rimini è una città particolare. Posta all'incrocio tra le due direttrici regionali su cui si è insediata la prostituzione di strada in Emilia-Romagna, la città del territorio rivierasco presenta tratti davvero unici che la rendono difficilmente comparabile ad altre città della regione.

Capitale del turismo e dell'intrattenimento di massa, per nove mesi all'anno è una città media di circa 143.000 abitanti, una città di provincia che si trasforma in metropoli attraendo nei mesi estivi un movimento di 1.630.000 clienti nelle sue strutture ricettive (alberghi, ristoranti, appartamenti, ecc.)³⁵. La città delle vacanze e del tempo libero offre svago e divertimento ad un universo molto differenziato di persone che la fruiscono per pochi giorni all'anno e limitatamente a quanto essa può offrire come «fabbrica di ospitalità» (Pavarini, 1998, 188). Se da un lato può non sorprendere la presenza del mercato sessuale all'interno di quello che il sociologo Aldo Bonomi (1999) ha individuato come il «distretto del piacere», che secondo la logica delle economie agglomerate si estende da Rimini fino a Venezia e a Bologna; dall'altro potrà meravigliare uno stile repressivo nel governo dell'ordine sociale, a prima vista poco compatibile con la vocazione all'ospitalità con cui la città ha costruito la sua immagine in Europa e nel mondo³⁶.

³⁵ Fonte: Provincia di Rimini, 2012.

³⁶ Secondo la convincente argomentazione che ne diede Massimo Pavarini (1998) in uno scritto sui temi della sicurezza urbana e della criminalità, che suggeriva una strada di

Fig. 2.14 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Piacenza. Configurazione per ambiti e per anno, 2012

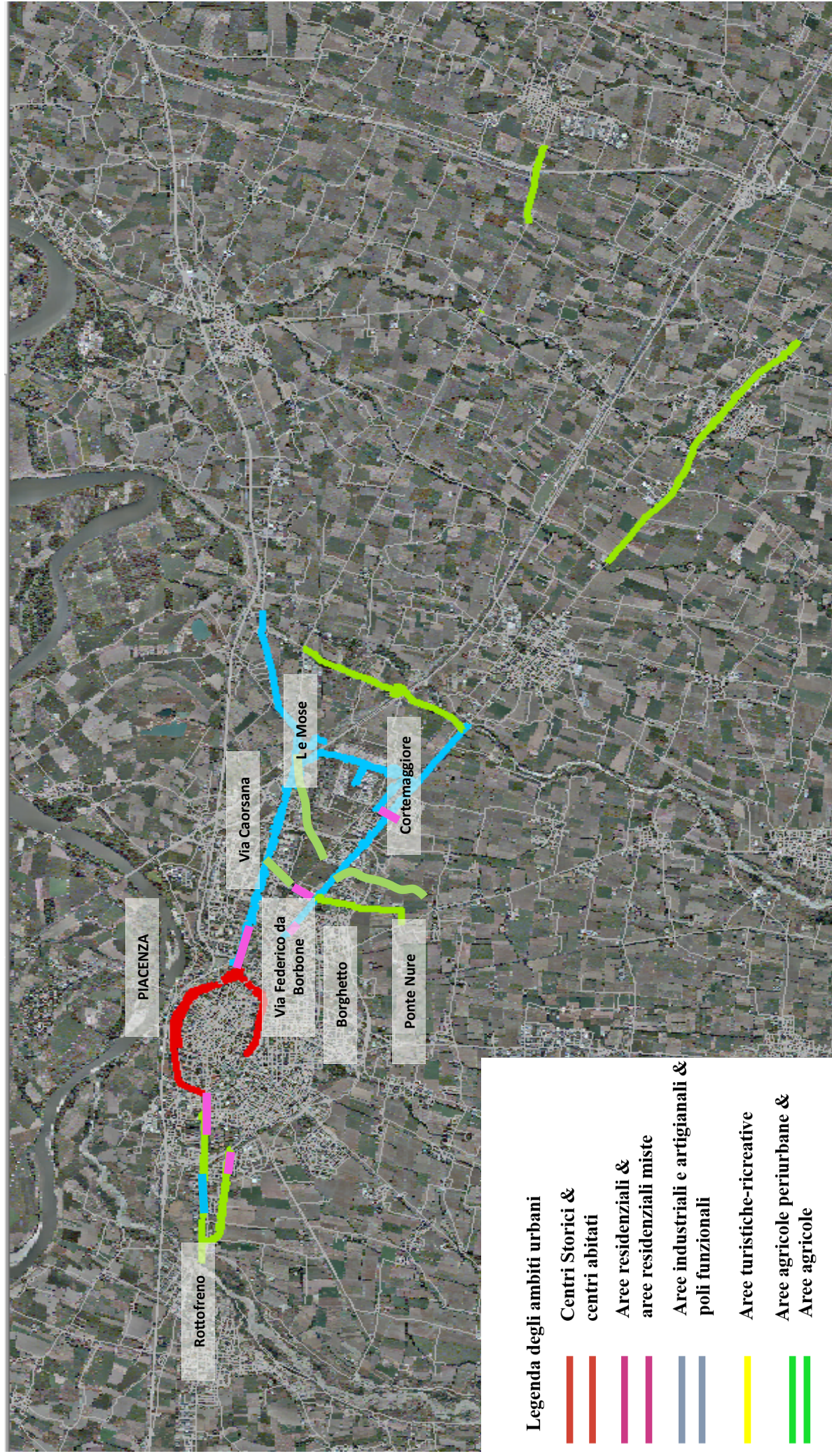


Fig. 2.15 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Piacenza. Configurazioni per anni significativi: 2000, 2005, 2008, 2012

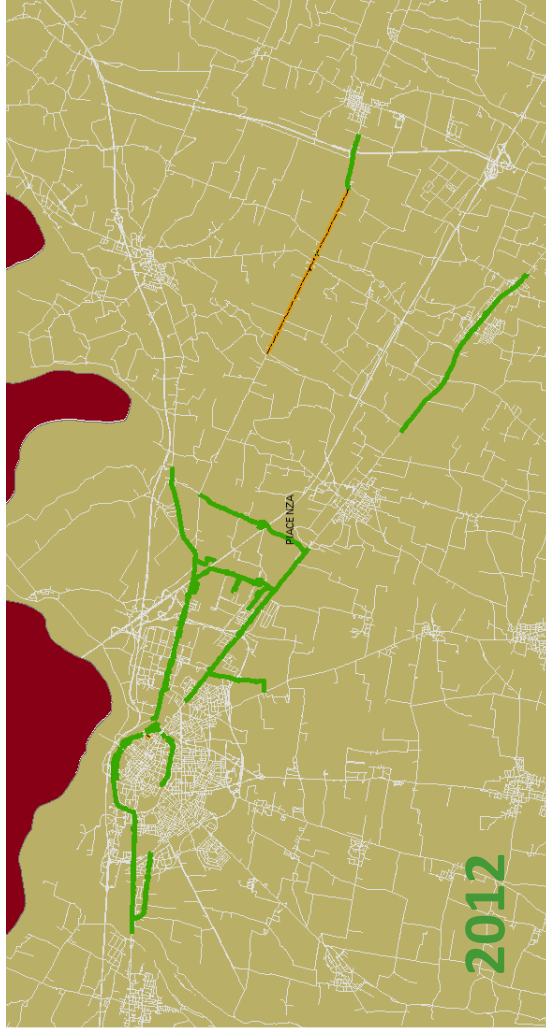
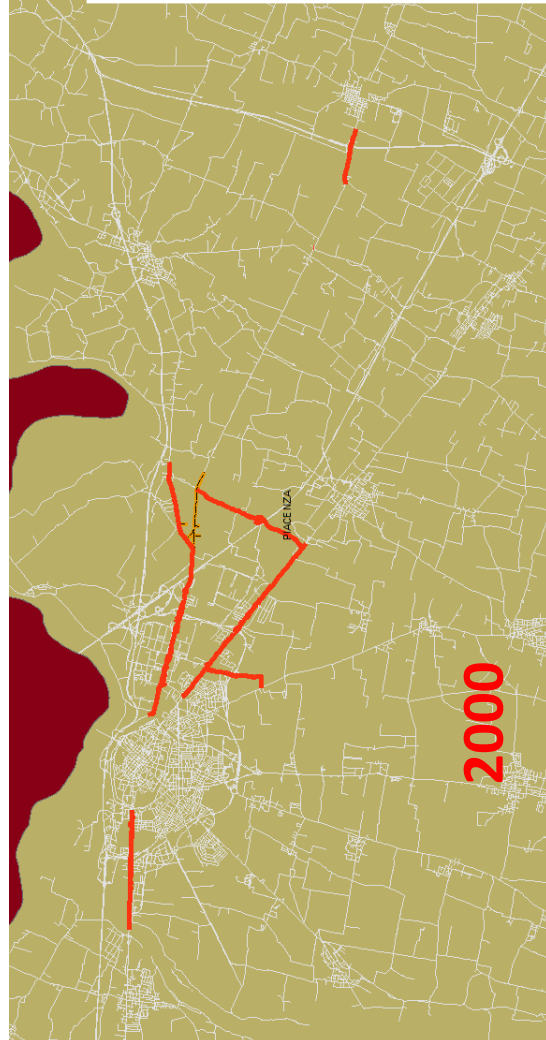
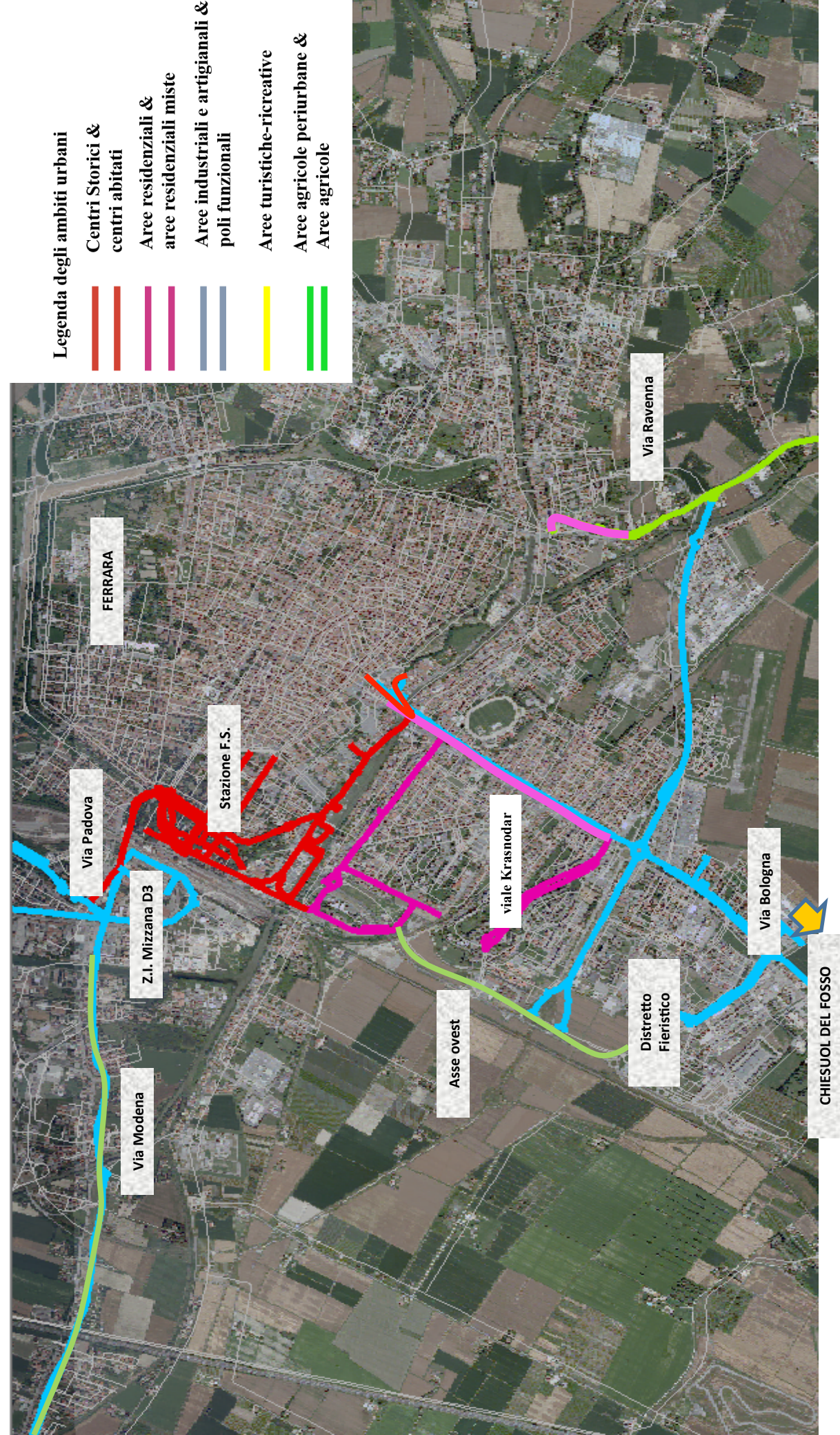


Fig. 2. 16 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Ferrara. Configurazione per ambiti e per tutti gli anni 2003 - 2012



Per tornare alla collocazione del mercato locale del sesso, nella seconda metà degli anni '90 (da quando cioè disponiamo di raccolte di dati empiricamente fondati) a Rimini è visibile l'instaurarsi della prostituzione femminile di strada nelle zone centrali della città: dalla stazione ferroviaria al Lungomare, da Marina centro fino alla fine di viale Regina Margherita al confine con Riccione.

La seconda zona stabile è quella della prostituzione transessuale composta da un folto gruppo di latino americane (per la maggior parte provenienti dal Brasile) che esercita l'attività notturna al Gros, un grande polo commerciale situato ai confini della città tra la s.s. 16 che si immette sulla via Flaminia e l'A14, l'autostrada Bologna-Ancona-Taranto.

La terza zona è quella della statale Adriatica sia a nord che a sud di Rimini. A nord, nei pressi di Cesenatico, dove la s.s. 16 torna ad essere una strada accessibile, sia per le fermate dei clienti, sia per le passeggiatrici: in questo tratto le *sex workers* sostano soprattutto in prossimità dei punti di attrazione turistica e di traffico. Le postazioni si trovano dove nel 1970 è nato il primo parco a tema della riviera – l'Italia in Miniatura - nei pressi di Viserba, fino a San Giuliano a Mare in cui la via Emilia, dopo il distretto fieristico, si incontra con l'Adriatica (nel tratto nominato via Pompilia) ed entrambe entrano nell'abitato cittadino di Rimini. A sud, dopo il polo funzionale Gros, le postazioni delle prostitute seguono la via Flaminia, che segna il confine tra le aree residenziali sul bordo della città e le aree agricole dove è collocato l'aeroporto internazionale di Rimini (fig. 2.17).

Nel 2012, dopo un periodo su cui non esistono raccolte di dati³⁷ e in cui molti testimoni dichiarano l'avvenuto spostamento dalle zone centrali verso le «zone d'espansione»³⁸, delle zone precedentemente occupate dalla prostituzione

compatibilità tra turismo e sicurezza attraverso una cultura di governo del nuovo bene pubblico tendenzialmente «tollerante e mai vistosamente repressivo» (ivi, 189).

³⁷ A Rimini l'unica Unità di strada per la prevenzione sanitaria e il contatto con la prostituzione di strada fu attivata nel 1996 dal Comune in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna e il Comitato per i diritti civili della prostituzione. Dopo un lavoro di alcuni mesi il progetto fu chiuso.

³⁸ In un colloquio-intervista con Loris Zampieri, il responsabile dell'Unità di strada del comune di Venezia- Mestre avvenuto nell'estate del 2003, viene usata l'espressione «aree di

rimane stabile l'area della stazione ferroviaria, a partire dal viale Principe Amedeo che porta al Grand Hotel di Rimini e alla rotonda Federico Fellini, mentre viene registrato lo spostamento delle postazioni dal lungomare ai più discreti viali paralleli. Inoltre, possedendo qualche informazione in più rispetto al passato sulla situazione oltre i confini meridionali di Rimini, possiamo notare come il mercato si posizioni senza soluzione di continuità sulla direttrice adriatica anche verso i comuni di Riccione e di Misano Adriatico. Nonostante il lungomare riccionese registri la presenza di prostituzione all'aperto, appaiono anche nuove collocazioni più esterne: la prima, nella zona industriale di via Empoli, la seconda sulla statale in corrispondenza delle aree rurali più a sud (fig. 2.18).

Ravenna

Risalendo la direttrice Adriatica verso nord incontriamo Ravenna. Una città media di quasi 160.000 abitanti, con un territorio provinciale molto esteso, secondo a livello nazionale solo a quello di Roma. Insieme a Ferrara è la sola città capoluogo della regione a non essere collocata sulla via Emilia e, nonostante l'importante attrazione turistica che esercita, sia per i tesori di epoca bizantina custoditi nelle sue chiese e nei mausolei, sia per il mare, non ha una vocazione così esclusiva come Rimini. In ogni caso, le località balneari che punteggiano la sua costa da nord a sud costituiscono una risorsa logistica non indifferente per il mercato della prostituzione, a partire dall'ampia disponibilità di appartamenti, residence e alberghi normalmente non occupati se non dai turisti nella stagione

espansione» per indicare quelle zone del territorio in cui venivano sperimentate le politiche locali di zonizzazione informale della prostituzione di strada, attive a partire dalla fine degli anni '90. «E' stato fatto un lavoro di diagnosi e rilevazione territoriale per individuare le zone in cui la prostituzione poteva essere esercitata con minore impatto. Le zone periferiche però sono state considerate troppo pericolose. Abbiamo cercato di individuare delle zone alternative convincendo le ragazze a ridistribuirsi in zone di facile accesso, adiacenti alle zone problematiche, ugualmente centrali ma meno abitate. Noi le chiamiamo "aree di espansione" che si sono sviluppate nei "luoghi cerniera" tra Mestre e Marghera e il centro della città. Poi ci sono aree centrali in cui il fenomeno non è conflittuale perché la prostituzione è più radicata, meno spettacolare, e non c'è stato motivo di intervenire», in Maluccelli L., «Lucciole? Purché non si vedano», *Europa*, 19 agosto 2003, p.7.

estiva. Una risorsa che sarà cruciale anche per la riorganizzazione al chiuso del mercato che caratterizza l'ultimo decennio³⁹.

Secondo i dati in nostro possesso a partire dal 1999 fino ad oggi, la prostituzione di strada si è fin da subito collocata fuori dai confini della città, sulla statale Adriatica verso i lidi sud fino ad arrivare a Cervia e a Cesenatico. La strada statale n. 16 è la zona stabile per eccellenza, su cui si è posizionata gran parte della prostituzione di strada: nel 2011 il 62,5% delle circa 100 sex workers che lavorano nel ravennate.

Più o meno all'altezza della frazione di Classe, dove la s.s.16 si immette nel tracciato della via Romea e corre parallela al mare in direzione di Rimini, le postazioni delle *sex workers* si situano nei pressi degli incroci con le trasversali che attraversano le aree rurali e conducono ai lidi sul mare: Lido di Dante, Lido di Classe, Lido di Savio. Due altre frazioni, Fosso Ghiaia e Savio, collocate sulla Romea sud (così si chiama l'Adriatica nel tratto tra Ravenna e Cervia) risulteranno direttamente interessate dal fenomeno solo qualche anni più tardi, quando dal 2009 diventerà visibile in alcune strade in prossimità di aree residenziali ed industriali. Proseguendo verso Cervia la presenza di *sex workers* sulla statale si concentra verso il confine sud del comune, tra Pinarella e Tagliata (fig. 2.19).

Dal 2004 vengono osservate⁴⁰ nuove benché scarse presenze di *sex workers* nelle strade centrali adiacenti alla stazione, sia nella zona industriale Bassette a nord di Ravenna, verso il mare (fig. 2. 20). L'area della stazione, punto cruciale di accessibilità per il centro storico delle città, è particolarmente importante per alcuni gruppi coinvolti nel mercato del sesso (vedremo ad esempio, i modelli di mobilità casa-lavoro e l'uso quotidiano del treno del gruppo delle nigeriane; oppure il legame tra le prostitute italiane tossicodipendenti e il *milieu* delle stazioni, ecc.). Non a caso alcune nigeriane tentano di ampliare la loro area d' esercizio addentrandosi in alcune vie alle spalle della stazione di Ravenna, nei pressi del porto canale (zona Darsena), ma

³⁹ Il progetto InVisibile promosso dalla Regione Emilia Romagna, Progetto Oltre La Strada, rivolto alla prostituzione *indoor*, ha reso conoscibile la sua sotterranea crescita dall'inizio del secolo attraverso diversi studi, tra cui Donadel e Martini, 2004 e Costantini, 2010.

⁴⁰ L'Unità di strada del Comune di Ravenna è attiva dal 1999. Dal 2004 è gestita dalla cooperativa sociale Persone in Movimento.

la prossimità a siti di pregio archeologico e turistico, come il Mausoleo di Teodorico e la Rocca Brancaleone, le ha rese zone fortemente instabili per il deciso intervento pubblico.

La zona industriale a nord della città rimane un'area del mercato intermittente e scarsamente significativa, se non fosse per l'esercizio esclusivamente diurno di *sex workers* che dagli anni 2000 si avventurano su una delle strade statali più pericolose d'Italia, la s. s. 309, la via Romea verso Casal Borsetti.

Nello stesso decennio nelle zone di forte concentrazione del mercato a sud della città è leggibile un'estensione delle postazioni verso le aree rurali e verso i piccoli centri abitati adiacenti alle aree produttive sulla statale 16.

Nel comune cervese, dove le ungheresi hanno a lungo esercitato sull'Adriatica nei pressi di Pinarella e Tagliata, verso Cesenatico, i dati degli ultimi tre anni (2009-2012), mostrano la presenza di postazioni nelle zone industriali e artigianali di Savio e di Cervia.

L'analisi della collocazione della prostituzione in otto dei nove capoluoghi dell'Emilia-Romagna evidenzia una *configurazione estesa* che rispecchia la specifica morfologia di un territorio che si trova ad una fase avanzata dello sviluppo posturbano. Da questa configurazione di base risaltano nel lungo periodo tre variazioni che corrispondono ad altrettante fasi temporali e che aggregano le diverse città in base alla loro posizione geopolitica nel sistema regionale.

La prima è la configurazione *estesa con il centro della città principale*; la seconda è la configurazione *estesa e rarefatta senza il centro della città principale*; la terza è la configurazione *estesa con i centri, sia della città principale, sia delle località minori*.

Bologna, Modena e Rimini sono le città con gli insediamenti più precoci e consistenti, in cui i processi spaziali della prostituzione hanno compiuto tutte le fasi individuate. La prima configurazione che accomuna le tre città corrisponde agli anni '90, alla fase dell'urbanizzazione. Lo stanziamento dell'attività nel centro della città principale e nelle aree residenziali della periferia storica è simultaneo a quello nelle zone suburbane e nelle aree in riassetto, fino ad estendersi, seguendo le maggiori direttrici di traffico, nelle

Fig. 2.17 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Rimini. Configurazione per ambiti e per anno, 1996

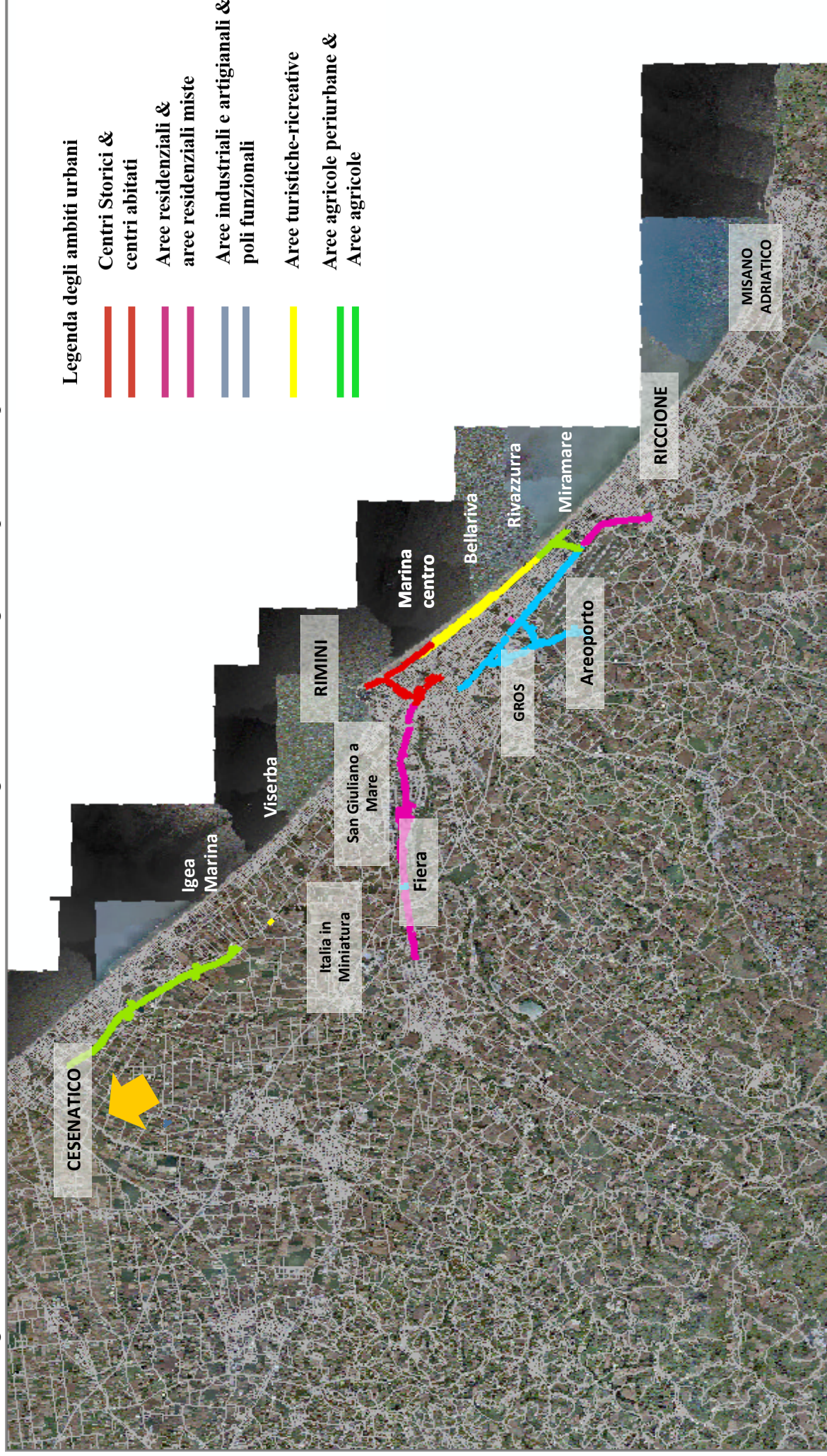
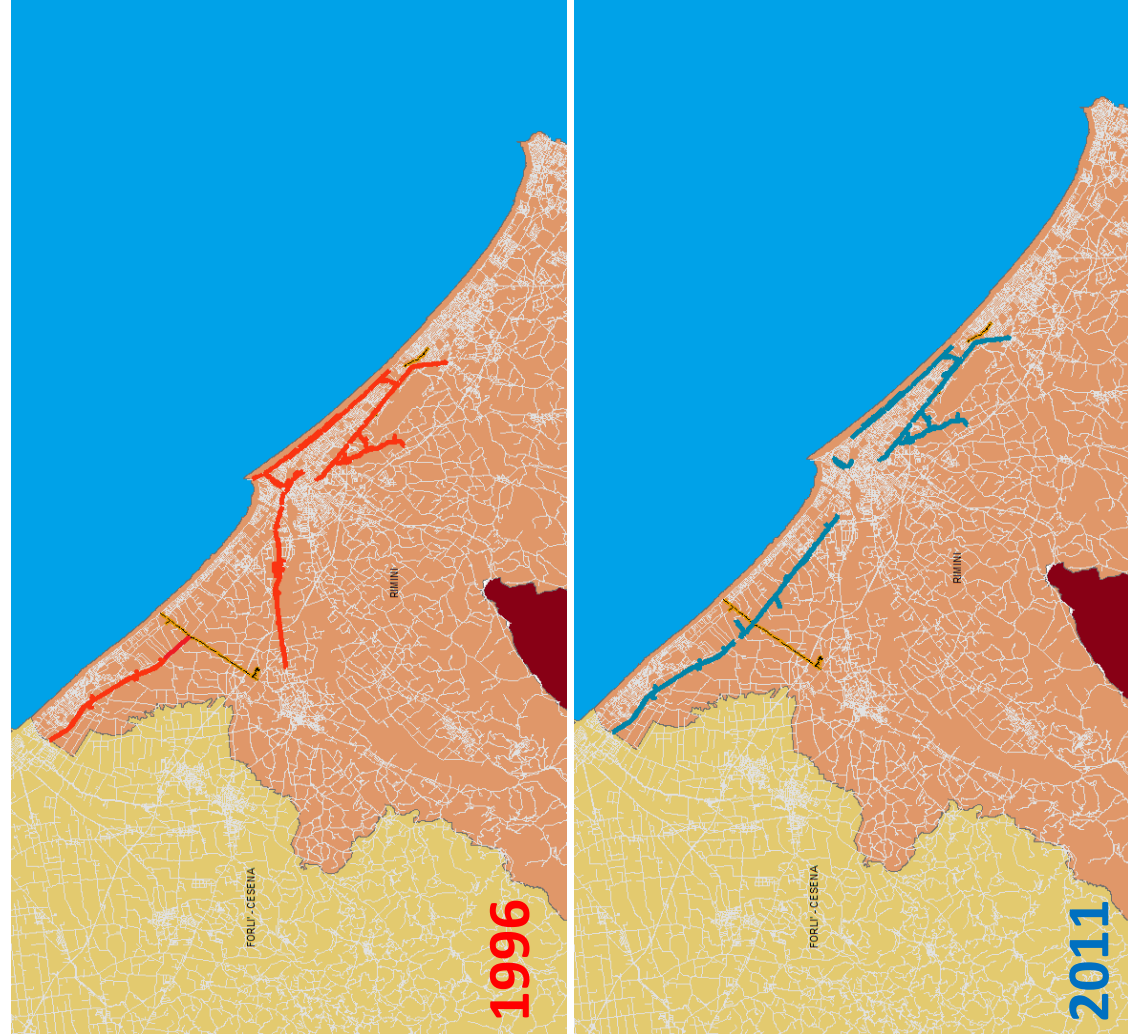


Fig. 2.18 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Rimini. Configurazioni per anni significativi: 1996, 2011, 2012



Fonte: Comune di Rimini, nostra elaborazione, 2013

Fig. 2. 19 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Ravenna (Lidi Sud e Cervia). Configurazione per ambiti e per anno, 2009

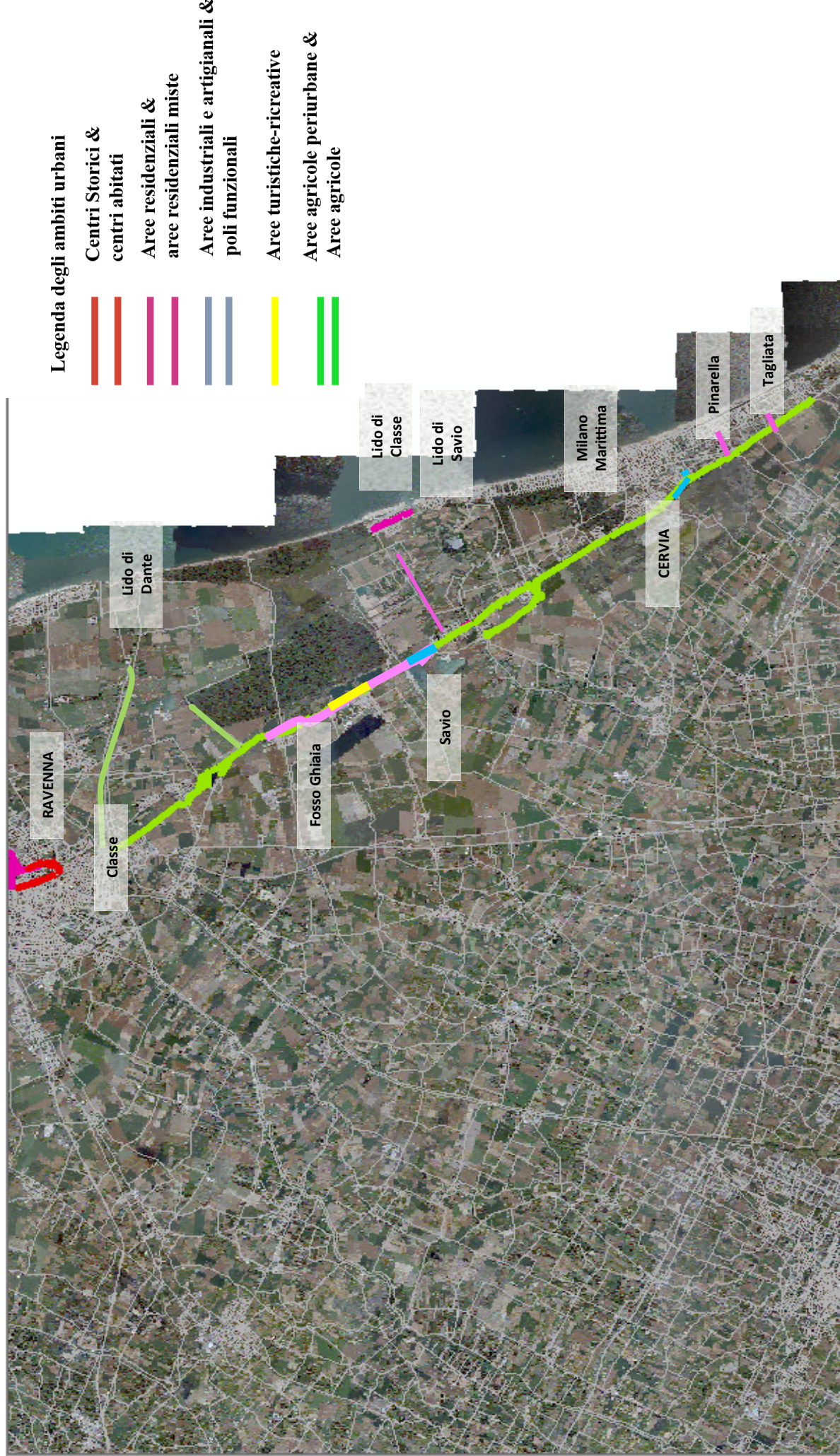
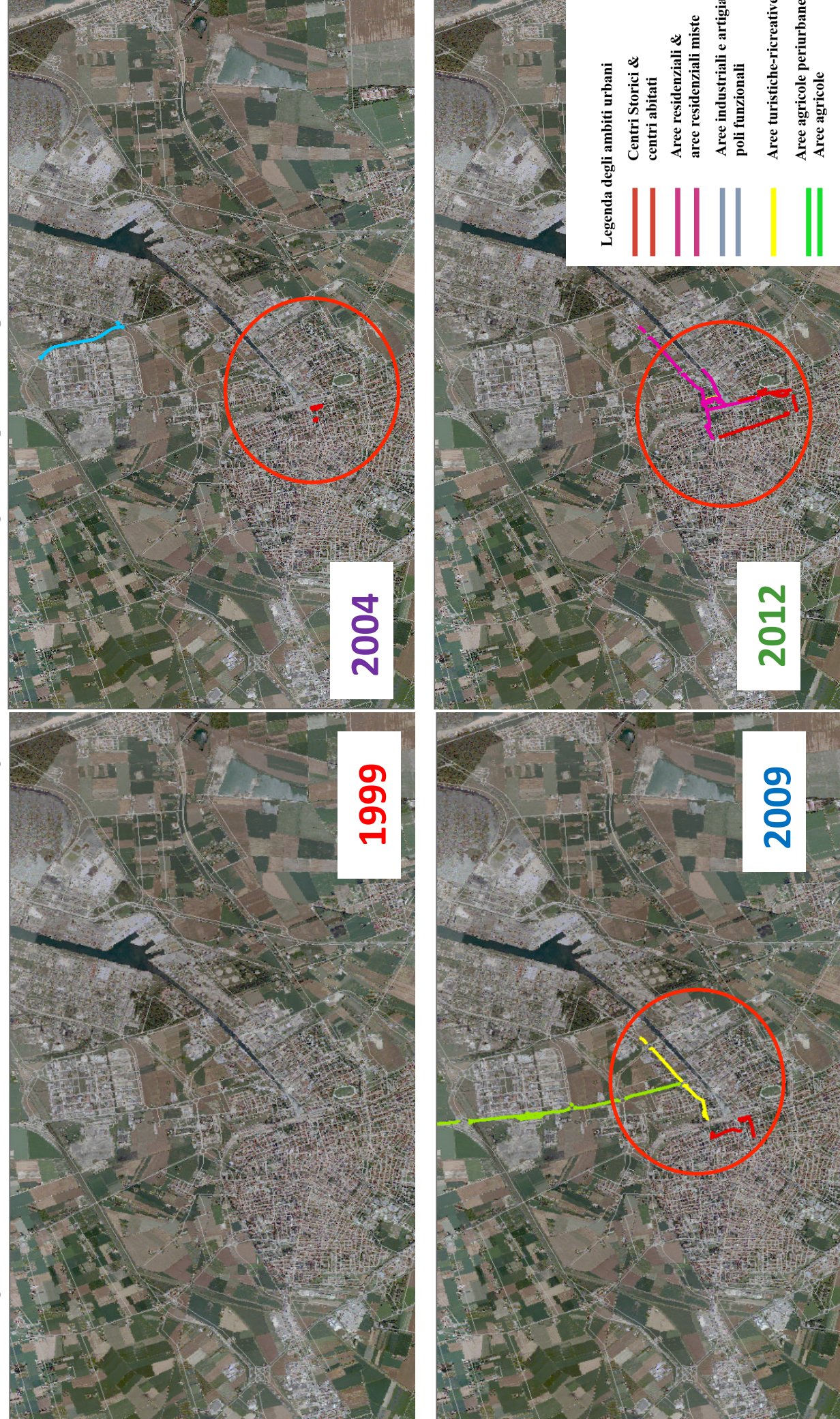


Fig. 2. 20 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Ravenna Centro. Configurazioni per ambiti e per anni :1999, 2004, 2009, 2009, 2012



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia-Romagna, nostra elaborazione, 2013

piccole località e nelle cittadine dell'hinterland, nei pressi di zone artigianali e industriali e dei maggiori poli funzionali e commerciali (fig. 2.21).

A cavallo del millennio, quando ha inizio la fase della disurbanizzazione, ovvero dell'allontanamento del mercato della prostituzione dai centri storici delle città principali e dalle zone residenziali, emerge la seconda configurazione *estesa e rarefatta*.

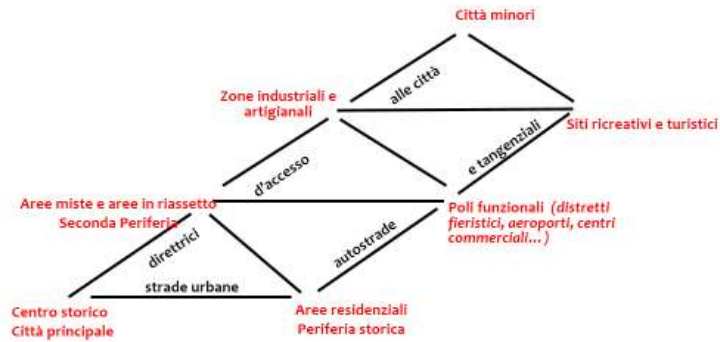
Nelle tre città trainanti del mercato regionale, Bologna, Modena e Rimini, l'espulsione della prostituzione dai centri storici e dai quartieri periferici residenziali si accompagna al processo di *sprawl*, ovvero alla dispersione della prostituzione di strada sul territorio con insediamenti a bassa densità.

Seguendo lo spazio d'influenza delle tre città principali, a questo punto vediamo entrare nella nostra prospettiva altre tre città, Reggio-Emilia, Parma e Ravenna. Tre capoluoghi che non hanno visto insediamenti della prostituzione di strada propriamente urbani (se si esclude i luoghi tradizionali, quali le stazioni ferroviarie) fin dall'apparire delle prime e più tardive postazioni alla fine degli anni '90 (fig. 2.21 bis).

La morfologia degli insediamenti a Reggio-Emilia e Parma, i due capoluoghi che insieme a Modena compongono la «città-territorio», così come a Ravenna sulla costa adriatica, prende corpo al di fuori dei confini storici della città. Le postazioni delle *sex workers* si collocano oltre i margini e si estendono sulle due direttrici - la via Emilia e la statale Adriatica - che si confermano come le zone più stabili del mercato nei due decenni. Nei pressi delle statali la maggior parte dei commerci locali si posiziona vicino alle zone industriali e artigianali, ma dai primi anni del nuovo secolo i movimenti verso le zone rurali adiacenti aumentano notevolmente e le *sex workers* iniziano a disperdersi nelle strade trasversali che attraversano o bordano le aree agricole.

Tuttavia, come diventa chiaro nella terza configurazione, se la prerogativa della statale n. 9 è l'attraversamento dei centri urbani, diviene sempre più frequente trovare la presenza di *sex workers* prossime agli abitati minori. Ugualmente consueti diventano gli spostamenti sulla direttrice Adriatica, verso le aree residenziali dei centri che su di essa insistono e verso le località balneari affacciate sul mare.

Fig. 2.21 – Configurazioni della prostituzione di strada in Emilia- Romagna – Anni '90
Configurazione 1: *Estesa* con il centro storico della città principale



Fonte: nostra elaborazione, 2013

Fig. 2.21 bis – Configurazioni della prostituzione di strada in Emilia- Romagna – Anni 2000
Configurazione 2 – *Estesa e rarefatta* senza il centro storico della città principale (1)

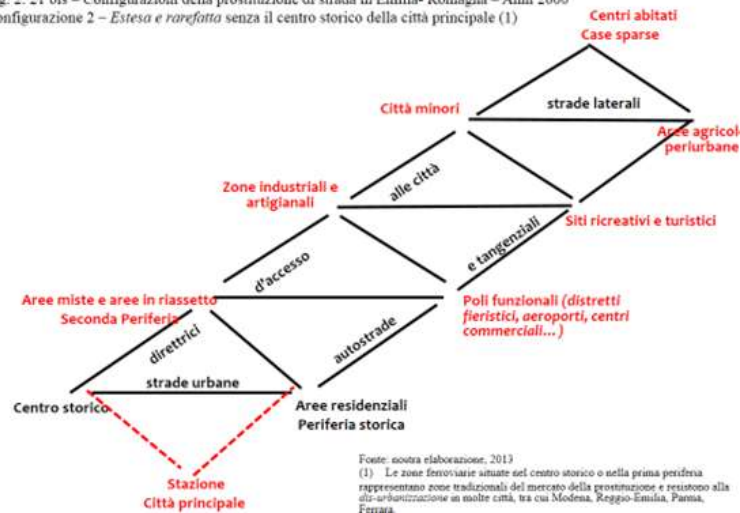
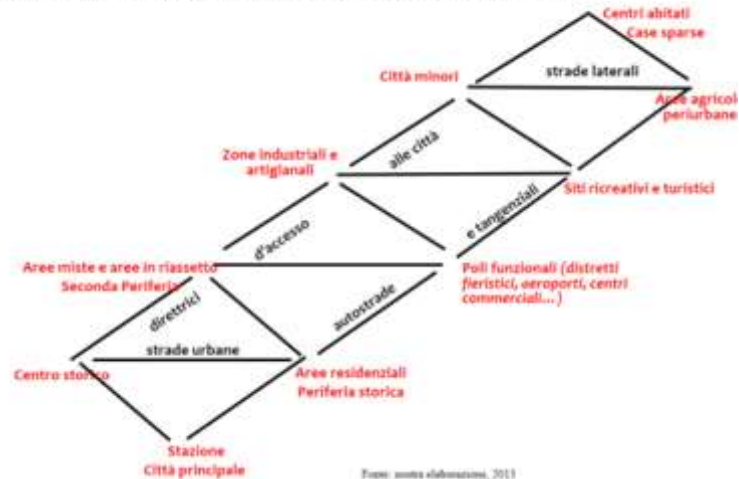


Fig. 2.21 ter – Configurazioni della prostituzione di strada in Emilia- Romagna – Anni 2010
Configurazione 3 – *Estesa* con i centri storici sia della città principale, sia delle località minori



La «configurazione estesa con i centri», sia delle cittadine minori, sia della città principale, emerge a partire dal secondo quinquennio del 2000, da quando si rintraccia l'inizio della fase della riurbanizzazione dai seguenti indicatori: il tentativo di piccoli gruppi di *sex workers* di riavvicinarsi alla città maggiore e, in generale, alle località abitate e la resistenza dei luoghi tradizionali a scomparire dalla mappa del mercato (fig. 2.21 ter).

Questo processo è visibile in tutte le città citate, in cui si registrano nuovi insediamenti dell'attività di prostituzione all'interno dei perimetri storici o nelle aree residenziali, sebbene come vedremo in seguito, con modalità di esercizio più discrete rispetto al passato. La riurbanizzazione del mercato locale è particolarmente marcata anche a Piacenza che, insieme a Ferrara, segue le tendenze con tempi e proporzioni diverse. Se le forme della localizzazione del mercato nella città emiliana sono simili a quelle delle città vicine con caratteristiche di *sprawl* molto accentuate, nella città estense la centralità delle zone tradizionali del mercato resiste fino al 2008 quando le zone esterne alla città storica e alla periferia residenziale assumono per la prima volta maggiore peso nel mercato locale. Ma i segni della resistenza della zona ferroviaria non tardano neanche qui a riaffiorare.

2.3 Dinamiche di segregazione e gruppi sociali

La configurazione fisica della prostituzione di strada nelle città e nel territorio urbanizzato regionale, basata sull'osservazione empirica della collocazione delle *sex workers* migranti nello spazio urbano nell'arco dei due decenni considerati, costituisce ora lo sfondo da cui muovere un'analisi della dimensione sociale di queste configurazioni.

Attraverso l'analisi della composizione sociale dei soggetti coinvolti, vogliamo cogliere il significato della concentrazione di alcuni gruppi in specifiche zone di prostituzione e le possibili correlazioni tra la posizione nella gerarchia degli spazi urbani sull'asse centro-periferia e quella nella gerarchia

sociale che altrettanto ordina il mondo della prostituzione sulla base del genere e dell'etnia.

Per comprendere, inoltre, se tali concentrazioni costituiscano o meno forme di segregazione spaziale, l'osservazione dei differenti segnali fisici e simbolici di isolamento e di separazione tra i gruppi di *sex workers* e la città si intreccia a quella del grado di volontarietà dei soggetti nella scelta o meno di tali spazi, la cui fruizione viene diversamente vissuta e interpretata dai differenti collettivi.

2.3.1 Le italiane e le zone *tradizionali*

Le zone stabili non hanno sempre una maggiore concentrazione numerica di *sex workers*, né presentano caratteri di omogeneità nella composizione sociale o di specializzazione dell'offerta. Ciò è particolarmente vero per le zone adiacenti alle stazioni ferroviarie che, come la via Emilia, costituiscono un accesso diretto al centro delle città e hanno una tradizione di prostituzione non tanto antica come quella della strada romana, ma comunque iniziata più di un secolo fa, agli albori dell'epoca industriale⁴¹.

Ancora oggi le stazioni sono punto di attrazione nei mercati locali, soprattutto per le *sex workers* pendolari, giornaliere o fine-settimanali.

Nel 2005-2006, in una fase di espansione del fenomeno a Reggio Emilia, l'Unità di strada, che non aveva mai monitorato prima il centro storico e la stazione, viene sollecitata a farlo da fonti esterne che «hanno riferito la presenza di cinesi e nigeriane nel *week end*, nelle zone della stazione; e di donne e di trans lungo i viali della città»⁴². Così a Ferrara, le donne, soprattutto le nigeriane, «arrivano alla stazione ferroviaria da Bologna, Padova e Rovigo»⁴³. Anche a

⁴¹ Come raccontano Sara Accorsi e Anna Natali nel loro *Le salariate dell'amore* (2010), già nel 1864, tra le 409 prostitute registrate a Bologna, «alcune di esse esercitano in case di tolleranza come quelle di via Mirasole o via delle Oche, altre invece per le strade, ad esempio nei pressi della stazione ferroviaria e agli Orti Garagnani» (ivi, 14).

⁴² Relazione dell'Unità di strada di Reggio Emilia, 2005.

⁴³ Relazione dell'Unità di strada di Ferrara, 2006-2007.

Ravenna «la zona stazione sul finire del 2009 ha visto stabilizzarsi le presenze di circa 7-10 *sex workers*, prevalentemente nigeriane»⁴⁴.

Ma la specificità dell'area della stazione rispetto ad altre zone della prostituzione di strada non è la presenza di *sex workers* straniere, piuttosto quella delle *italiane*. Osservare le stazioni permette di vedere alcune tipologie del composito gruppo nazionale che ancora frequenta la strada e che sembra aver resistito all'impatto della globalizzazione sui mercati locali e alla sostituzione praticamente totale della prostituzione autoctona con quella straniera.

La particolarità della zona stazione è, quindi, la composizione sociale delle *sex workers* che vi esercitano, in cui la presenza di donne e di transgender italiane cambia il profilo complessivo dei soggetti e le relazioni che intrattengono nel mercato del sesso.

Uno dei gruppi di *sex workers* italiane che tradizionalmente lavorano nell'area ferroviaria di molte città sono le tossicodipendenti⁴⁵, che dagli anni '80 sono rimaste intrappolate nel *milieu* chiuso e costantemente sotto sorveglianza che caratterizza le stazioni. Il caso di Ferrara, in cui l'area della stazione è luogo ad alta densità abitativa, è un esempio particolarmente significativo dell'intreccio tra i due mercati:

«la stazione è la parte maggiormente sensibile nella città, non tanto per la quantità di persone (la zona raccoglie circa il 17% delle presenze giornaliere medie su strada, tra cui donne e transgender italiane), ma perché è interessata da fenomeni di illegalità quali spaccio e micro-criminalità»⁴⁶.

Altre autoctone la cui presenza a Ferrara rimane costante

⁴⁴ Relazione dell'Unità di strada di Ravenna, 2011.

⁴⁵ Come afferma Leopoldo Grosso, «le donne che si prostituiscono per pagarsi la dose hanno necessità impellente di guadagnare denaro e questo le espone a maggiori ricatti (...). Questa categoria è immersa a tal punto in questa duplice dolorosa esperienza che non riescono più a capire se “la prostituzione è al servizio della sostanza o è la sostanza al servizio della prostituzione” (...).», in Rigliano, 1995, 82.

⁴⁶ Relazione dell'Unità di strada di Ferrara, 2012.

«è quella delle italiane pendolari da Bologna e da Rovigo, che lavorano in modo autonomo, non hanno un'altra occupazione fissa e lavorano sia in strada che *indoor* da parecchi anni»⁴⁷.

Nell'ultimo quinquennio la presenza di italiane sulla strada è in aumento e sembra ringiovanirsi, come è testimoniato dagli operatori di Piacenza che nel 2006 segnarono un cambiamento abbastanza rilevante nella composizione delle *sex workers* in città, tra cui l'ingresso di giovani italiane:

«Fino ad ora nella fascia pomeridiana erano presenti solo ragazze nigeriane che si prostituivano in una zona particolarmente periferica ed agricola, dalla fine dell'anno, invece, si è rilevata la presenza di ragazze marocchine e di giovani italiane nella cerchia urbana»⁴⁸.

In ogni caso le aree ferroviarie non costituiscono le zone di maggiore concentrazione di *sex workers*, anzi, diminuiscono negli anni il loro peso percentuale, come mostrano i dati di Ferrara, la città dove la stazione ha rappresentato per anni la zona più importante nel mercato locale. Fino al 2005 la presenza stimata di *sex workers* era di quasi la metà delle medie giornaliere (circa 25-30 *sex workers* totali), per poi ridursi drasticamente fino ad arrivare al 17% nel 2012⁴⁹.

Allo stesso tempo, le stazioni ferroviarie sono tra le aree urbane centrali delle città le più resistenti nel tempo ed è a partire dai loro dintorni che i tentativi di riavvicinamento alle zone centrali delle città maggiori hanno spesso avuto inizio.

Come punto d'accesso al cuore della città, la stazione ferroviaria costituisce un'opportunità per tutte le *sex workers* pendolari per raggiungere il loro luogo di lavoro. Ma se per alcune (*in primis* per le italiane autonome, ma non solo), l'area della stazione costituisce anche il luogo di esercizio, per altre

⁴⁷ Relazione dell'Unità di strada di Ferrara, 2006-2007.

⁴⁸ Gli operatori della LILA di Piacenza spiegano inoltre che «nella fascia serale, in passato le presenze riguardavano soprattutto ragazze nigeriane e dell'est Europa, ora sono comparse anche ragazze del nord Africa, spagnole, greche, italiane oltre all'importante aumento di trans sud americane e italiane. Da segnalare l'aumento sulla strada di ragazze rumene». Relazione dell'Unità di strada di Piacenza, 2006-2007.

⁴⁹ Relazione dell'Unità di strada di Ferrara, 2009; Cfr. *infra*, tab. 2.7, p. 67.

(le nigeriane, ma non solo) è solo il luogo di scambio con altri mezzi di trasporto per raggiungere le loro sempre più sperdute postazioni. Anche se non mancano i tentativi di rioccupare spazi centrali proprio da parte del gruppo africano.

Così a Ferrara, le donne, soprattutto le nigeriane, «arrivano alla stazione ferroviaria da Bologna, Padova e Rovigo, poi si dirigono in zona grattacielo, dove incontrano connazionali o uomini italiani che le accompagnano in auto al posto di lavoro»⁵⁰. Mentre a Ravenna «la zona stazione sul finire del 2009 ha visto stabilizzarsi le presenze di circa 7-10 persone, prevalentemente nigeriane»⁵¹.

Se da un lato le lotte per ottenere vantaggi competitivi dalla collocazione nello spazio tra i diversi gruppi di *sex workers* sembrano sfuocare le immagini troppo fisse sulla posizione che occupano nella gerarchia interna al mercato del sesso; dall'altro, la sopravvivenza della stazione come zona stabile di prostituzione nelle zone centrali delle città maggiori sembra essere dovuta al suo scarso peso numerico, alla sua composizione sociale tradizionale e alla possibilità di essere un'area delimitata e controllata. Ciò che infine la connota sempre meno come porta d'accesso alla città e sempre più come una zona segregata è il divieto per le *sex workers* di oltrepassare il suo limite per esercitare sulle strade urbane nel centro storico e nelle aree residenziali.

2.3.2 Le *enclave* transessuali

Un'altra tipologia di zona stabile che viene indicata dalla presenza di *sex workers* italiane è quella in cui sono sovrarappresentate le transessuali rispetto agli altri gruppi. Anche questa gamma di spazi, in forte diminuzione nella realtà regionale, fonda la sua permanenza nel tempo su tradizioni locali.

A Bologna, dove le transessuali italiane alla fine degli anni '90 erano ancora il 10% delle *sex workers* che esercitavano sulla strada, la zona d'elezione era il distretto fieristico, o meglio alcune vie specifiche a ridosso del complesso

⁵⁰ Relazione dell'Unità di strada di Ferrara, 2006-2007.

⁵¹ Relazione dell'Unità di strada di Ravenna, 2011.

fieristico vero e proprio, all'interno della vasta area che va sotto il nome di "zona fiera". Anche a Modena alcune particolari strade della zona stadio sono rimaste stabilmente in mano ad un esiguo numero di transessuali italiane, ma quello che le realtà locali ci mostrano complessivamente è la continua diminuzione di questo gruppo di *sex workers*, sostituito nel giro di un ventennio dalle transessuali sudamericane.

Il gruppo transessuale è presente, anche se in proporzioni diverse, su tutto il territorio regionale e in tutte le città i repentini aumenti della sua presenza sono ormai da addebitarsi agli arrivi delle immigrate.

In un'intervista a Porpora Marcasciano⁵², esponente storica del MIT (Movimento Identità Transessuale), un'associazione per i diritti civili delle transessuali fondata a Bologna dove il collettivo trans è stimato intorno a 100 abitanti (Di Folco e Marcasciano, 2000, 63), emergono i drastici e conflittuali cambiamenti che i soggetti e gli spazi della città hanno vissuto a partire dagli anni '80. In coincidenza con i primi flussi migratori dal Sudamerica, in particolare dal Brasile, arrivarono nuove transessuali che conquistarono grandi fette di mercato e diventarono l'élite tra le immigrate.

Questo gruppo di *sex workers* ha seguito un modello di insediamento stabile (molte di loro sono diventate cittadine italiane) e ha aperto negli ultimi tre decenni una catena migratoria le cui relazioni interne non escludono forme illecite di gestione dei nuovi arrivi e di contrattazione sulle postazioni per l'attività prostitutiva, ma in generale sono caratterizzate da un alto grado di autonomia e di scelta da parte dei soggetti interessati.

Negli anni seguirono flussi da altri paesi sudamericani di lingua spagnola: colombiane, peruviane e boliviane che costrinsero definitivamente le italiane a riorganizzarsi in luoghi chiusi (appartamenti o hotels).

I collettivi di maggiore peso sul mercato regionale sono a Ravenna e Parma⁵³ dove raggiungono la massima espansione all'inizio del secondo

⁵² Intervista a Porpora Marcasciano, fondatrice del MIT e coordinatrice dell'Unità di Strada di Bologna, rilasciata nel 2012.

⁵³ Purtroppo non sono disponibili i dati su Rimini, dove il gruppo di *sex workers* transessuali sudamericane negli anni '90 componeva circa il 30% dell'offerta locale (Malucelli e Pavarini, 1998).

quinquennio del 2000, da quando la loro presenza registra una crescita istantanea anche a Reggio Emilia, a Piacenza e a Modena, e in maniera più contenuta a Ferrara. In queste città le *sex workers* transessuali lavorano in condizioni meno elettive del gruppo bolognese. Le loro postazioni si trovano, come quelle delle donne immigrate, sulla via Emilia sia ad ovest che ad est delle città-territorio di Modena e Reggio Emilia, nelle zone industriali e nelle aree rurali di Piacenza e Parma, in luoghi sempre più isolati ed esterni alle città.

L'unica realtà che mostra numeri abbastanza contenuti ma un andamento stabile è proprio Bologna. Nel capoluogo di regione le transessuali sudamericane non hanno avuto molto spazio in cui radicarsi a causa della presenza organizzata delle italiane. Come si può notare nella tabella seguente, infatti, Bologna è l'unica città della regione in cui il collettivo italiano delle transessuali rimane negli anni sempre superiore numericamente a quello sudamericano (tab. 2.8).

Tab. 2.8. Stime del collettivo transessuale per le principali aree geografiche di provenienza, per città e anno (2002-2012)

	Bologna		Ferrara		Modena		Parma	
	Italia	Sud America	Italia	Sud America	Italia	Sud America	Italia	Sud America
2002	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
2003	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	4,9	n.p.	n.p.
2004	n.p.	n.p.	11,1	3	n.p.	2,3	n.p.	48,8
2005	7,9	3,3	2,7	4,1	n.p.	9,5	n.p.	33,6
2006	5,4	4,0	n.p.	n.p.	n.p.	7,8	n.p.	37,2
2007	5,6	3,5	n.p.	n.p.	n.p.	6,9	n.p.	23,7
2008	6,6	3,3	n.p.	n.p.	2,9	15,3	0,3	23,8
2009	7,6	3,7	n.p.	n.p.	3,9	11,8	0,4	24,1
2010	6,9	4,3	n.p.	n.p.	4,5	10,9	1,3	26,4
2011	3,5	2,6	2,6	6,2	7,6	10,3	1,9	16,7
2012	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	5,9	12,0	n.p.	n.p.

Tab. 2.8 segue	Piacenza		Ravenna		Reggio	
	Italia	Sud America	Italia	Sud America	Italia	Sud America
2002	n.p.	n.p.	0,4	27,8	n.p.	n.p.
2003	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	3,3	8,5
2004	0,7	2,2	3,6	57,0	1,0	6,8
2005	2,4	2,5	6,5	63,6	0,8	4,6
2006	2,2	10,1	1,2	72,0	2,6	11,5
2007	1,0	12,8	2,8	60,5	1,3	5,2
2008	2,6	16,2	1,6	43,0	1,3	10,8
2009	0,7	13,1	0,9	16,1	2,1	7,2
2010	0,8	11,3	1,5	24,3	1,9	5,1
2011	0,3	14,6	5,3	16,5	1,3	15,4
2012	n.p.	n.p.	5,1	33,2	n.p.	n.p.

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione

La riviera romagnola ha una storia diversa. In particolare a Ravenna la composizione per genere della prostituzione di strada cambia di segno. Qui le transessuali compongono la metà dell'offerta, rispetto ad una presenza media di donne a livello regionale che va da un minimo di 75% ad un massimo di 85% nel periodo compreso dal 2004 al 2012 (tab. 2.9).

L'immagine che emerge dal collettivo transessuale nel territorio costiero, è quella di un gruppo maggioritario composto da straniere, molte delle quali stanziali e naturalizzate. E' proprio qui, infatti, che si configurano zone stabili relative non solo all'esercizio dell'attività prostitutiva, ma anche alla residenza.

Tab. 2.9. Stime sui collettivi di *sex workers* per genere, per città e per anno, 2004-2012

	Bologna		Ferrara		Modena		Parma	
	Transgender	Donne	Transgender	Donne	Transgender	Donne	Transgender	Donne
2004	n.p.	n.p.	14,1	85,9	n.p.	n.p.	48,5	51,5
2005	11,4	68,9	11,0	89,0	11,1	88,9	33,3	66,7
2006	7,0	93,0	n.p.	n.p.	13,0	87,0	36,9	63,1
2007	6,5	93,1	6,4	93,6	8,1	91,7	23,4	76,6
2008	6,3	93,3	n.p.	n.p.	18,1	81,8	26,0	74,0
2009	8,5	90,8	8,7	91,3	15,7	82,8	24,1	75,9
2010	8,3	91,4	9,7	90,2	15,9	83,2	23,3	76,7
2011	15,2	80,9	13,5	86,5	17,9	80,7	19,2	80,8
2012	n.p.	n.p.	16,0	84,0	17,9	78,9	n.p.	n.p.
media	9,0	87,3	11,4	88,6	14,7	84,4	29,3	70,7
max	15,2	93,3	16,0	93,6	18,1	91,7	48,5	80,8

Tab. 2.9. segue	Piacenza		Ravenna		Reggio Emilia	
	Transgender	Donne	Transgender	Donne	Transgender	Donne
2004	2,2	97,8	59,1	40,9	3,5	96,5
2005	2,4	96,7	64,2	35,8	3,8	96,2
2006	8,5	91,3	60,9	39,1	9,4	90,6
2007	16,2	83,8	50,4	49,6	5,8	94,2
2008	20,0	80,0	36,1	63,9	14,5	85,5
2009	17,0	83,0	16,1	83,9	8,4	91,5
2010	12,9	87,1	24,8	75,2	10,7	89,2
2011	17,7	82,3	21,2	78,8	15,3	84,7
2012	15,1	84,9	25,0	75,0	n.p.	n.p.
media	12,5	87,4	39,8	60,2	8,9	91,0
max	20,0	97,8	64,2	83,9	15,3	96,5

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione

Lidi residenziali

La storia di Lido di Classe, in provincia di Ravenna, è emblematica per comprendere i fattori che hanno determinato la creazione di una *enclave*, una forma di segregazione residenziale dei soggetti dediti alla prostituzione operata sulla base di una scelta.

Già dal loro arrivo negli anni '80, una ventina di transessuali di origine brasiliana che esercitavano lungo l'Adriatica (s.s.16) e nei pressi di Lido di Dante avevano scelto come luogo di residenza la località di Lido di Classe, una frazione sul mare con 282 abitanti sei chilometri più a sud.

La libera decisione di vivere concentrate in una piccola zona mette in luce la necessità del gruppo di difendersi dall'esterno e di rafforzare la coesione interna ad un collettivo fortemente discriminato per via dell'intersezione di caratteristiche quali: l'identità sessuale, l'attività prostitutiva, l'origine straniera. Per quanto subordinato nella gerarchia sociale, il gruppo transessuale esprime il maggior grado di autonomia, di stabilità e (paradossalmente) di capacità d'integrazione tra i collettivi di *sex workers* migranti.

L'*enclave* residenziale di Lido di Classe è cresciuta negli anni anche perché le peculiarità del luogo soddisfacevano diversi bisogni di questa piccola comunità. Prima di tutto la *privacy* garantita da un posto tranquillo. Come racconta un testimone:

«Le abitazioni delle transessuali hanno preso piede in una zona a nord del paese, detta "le Dune", poco abitata e separata dall'area residenziale che si era formata cinquant'anni prima. Le *sex workers* cercavano tranquillità, una zona tranquilla che permettesse loro di non essere viste dalla gente e, di conseguenza, discriminate»⁵⁴.

Un altro fattore che può avere influenzato la scelta volontaria di concentrarsi in quel pezzo di costa adriatica, con un ambiente naturale e paesaggistico ancora intatto, è la sua tradizione di *enclave* libertaria. L'agglomerazione in quest'area di gruppi e di pratiche non accettate

⁵⁴ Giulio, proprietario di un sexy shop a Lido di Classe intervistato da Vanessa Mazza per lo speciale *Il Paese dei Trans*, MTV, 2010.

socialmente, ha una storia che risale agli anni '60 e '70. Tuttavia, come vedremo nel prossimo capitolo, quando nelle politiche locali cominciano a prevalere posizioni d'ordine e moralità, le battaglie contro l'insediamento degli *outsiders* (gli omosessuali prima, le transessuali brasiliane poi), molti frequentatori si allontanano dalla zona. Perfino i nudisti italiani ed europei, che l'hanno scelta da decenni come luogo di vacanze, diventano bersaglio dei divieti dell'amministrazione per «atti contrari alla pubblica decenza»⁵⁵.

Complessivamente, la volontarietà delle transessuali di concentrarsi in una zona elettiva è espressione della capacità di reazione di un gruppo sociale subordinato per mutare i rapporti di forza rispetto agli altri gruppi sociali. Per tali ragioni *le enclave* transessuali diventano spesso, come vedremo, bersaglio di controveazioni.

2.3.3 Le fabbriche e i campi delle *operaie* africane

Un'altra tipologia di zona stabile che equivale ad uno spazio di concentrazione sulla base del genere e dell'etnia⁵⁶ è composta da quella moltitudine di aree industriali e artigianali in cui sono sovrarappresentate le *sex workers* provenienti dalla Nigeria, l'unico gruppo africano rilevante nel panorama regionale e nazionale⁵⁷.

Questo gruppo di *sex workers* ampiamente maggioritario tra le presenze in strada - nella regione è arrivato a rappresentare oltre il 60% del totale, fino a punte massime dell'86%⁵⁸ - mostra anch'esso un'intersezione di caratteristiche:

⁵⁵ Ravenna, *la calda estate della Bassona. Nudisti e villeggianti ai ferri corti*, di Lorenzo Privato, Il Resto del Carlino, domenica, 11 agosto 2013, p. 16.

⁵⁶ L'intersezione di genere e di etnia funziona da criterio ordinatore nel mercato del sesso. E' facile osservare, infatti, come l'identità sessuale segua molto rigidamente la provenienza socio-geografica: dal Sudamerica, e in particolare dal Brasile, provengono le transessuali e le neo-donne; mentre da Albania, Romania, Bulgaria, Russia, Ucraina, Moldova e Nigeria, provengono esclusivamente donne.

⁵⁷ Poche *sex workers* provengono dai paesi del Maghreb, come Tunisia e Marocco.

⁵⁸ Cfr. *infra*, tab. 2.12, p. 90.

l'identità sessuale, l'attività prostitutiva, l'origine straniera e la visibilità dei tratti somatici che lo rende particolarmente discriminato.

Nella gerarchia etnica che domina il mercato del sesso, il gruppo africano si ritrova al fondo della scala, nonostante le giovanissime nigeriane siano state le prime ad arrivare in massa all'inizio degli anni '90. Attraverso i segnali spaziali che stiamo indagando, come la posizione dei loro negozi nella città, tale ipotesi viene confermata; ma diversi e più complessi sono i fattori che andrebbero presi in considerazione per capire le strategie spaziali di questo gruppo in relazione alle condizioni di lavoro e al grado di autodeterminazione delle singole coinvolte.

All'interno di questo gruppo coesistono attualmente diverse *coorti generazionali*⁵⁹ di *sex workers*, cioè ragazze e donne che si trovano in differenti fasi del ciclo di vita, del processo migratorio e in diverse posizioni rispetto al lavoro e alle reti di relazioni che lo organizzano.

A metà dell'ultimo decennio del novecento, in una ricerca svolta con interviste dirette a 100 *sex workers* migranti, emergeva nettamente l'immagine di una *coorte* di giovani donne che viveva per la prima volta sia l'esperienza migratoria sia quella nella prostituzione⁶⁰.

Nel corso del tempo il gruppo africano ha maturato traiettorie di permanenza protratta e stabile nel territorio italiano e nel mercato della

⁵⁹ Le categorie di *coorti generazionali* e di *corso di vita* sono utilizzate con particolare utilità in seno all'approccio biografico per descrivere il mutamento sociale e «per spiegare fenomeni che solitamente vengono letti solo dal versante delle trasformazioni di struttura. L'attenzione per il corso di vita, viceversa, permette di verificare sia come il mutamento sociale interferisca con il corso di vita dei singoli, modificando mete e aspettative, sia, viceversa, come le scelte di vita di determinate coorti – cioè l'insieme degli individui nati in periodi diversi, o, per analogia, entrati in una medesima esperienza nello stesso tempo – abbiano conseguenze per quelle successive» (Olagnero, Saraceno, 1993, 61).

⁶⁰ Nel 1996, la maggior parte del collettivo africano che abbiamo intervistato era arrivato a Rimini negli ultimi dodici mesi, solo un terzo era in Italia da 1 a 3 anni. Insieme al gruppo delle albanesi, le nigeriane si posizionavano in un punto mediano di un'immaginaria scala che andava dall'instabilità alla stabilità. In alto si posizionavano le transessuali brasiliane, molte delle quali in Italia da oltre 5 anni, e in basso le est europee, il 90% delle quali era arrivata negli ultimi tre mesi inaugurando sulle coste balneari dell'Adriatico il modello del lavoro sessuale stagionale (Malucelli e Pavarini, 1998).

prostituzione, ma in condizioni fortemente subordinate. A partire dall'organizzazione che le controlla e le sfrutta a piccoli gruppi – da tre a dieci – attraverso una diffusa rete di *maman* e di collaboratrici (Aikpitanyi, 2011), le evidenze raccolte dai molti studi realizzati⁶¹ mostrano che la vita quotidiana del gruppo è irretita da vincoli e da obblighi crescenti, sia verso l'organizzazione che ha consentito ad ognuna di emigrare, sia verso la comunità e la famiglia d'origine. Un debito il cui pagamento viene preteso dal momento del loro approdo in Italia e che per molte risulta inestinguibile⁶².

Dall'inizio degli anni '90 si osservano ciclici arrivi di ragazze: alcune messe su strada per la prima volta, tra cui gli operatori segnalano frequentemente la presenza di minorenni⁶³, e di altre già avviate alla vita di strada che arrivano in seguito agli spostamenti da altre città.

A partire dal primo decennio del 2000, è stato possibile considerare quanto il gruppo si sia internamente stratificato rispetto all'anzianità sul lavoro, al modo di esercitarlo (pendolarismo transnazionale, al chiuso, da parte di quelle che hanno conquistato una maggiore autonomia, ecc.), allo status di soggiorno (molte si sono regolarizzate con le sanatorie o attraverso un finto o reale lavoro come domestica), infine rispetto al ruolo nell'organizzazione.

Dalle operatrici di Reggio Emilia viene confermata la presenza stabile negli anni delle stesse *sex workers* e la carriera fatta dalle più anziane nel controllo delle giovani. Alcune esercitano con permesso di soggiorno regolare, altre, dopo essere riuscite a riscattarsi dal debito, tornano sulla strada per necessità economiche, altre ancora riappaiono dopo periodi di detenzione nei centri di espulsione per gli immigrati di Modena e di Roma, specializzati nei rimpatri per la Nigeria⁶⁴.

⁶¹ Tra gli altri, Carchedi, 2000 e 2007; e per il particolare approfondimento sul cultismo come fenomeno criminale PIAM (2007).

⁶² Cfr. il modello del *debt bondage* elaborato da Kempadoo e Doezema (1998).

⁶³ Relazione dell'Unità di strada di Reggio Emilia, 2005.

⁶⁴ Relazione dell'Unità di strada di Reggio Emilia, 2005.

Le loro traiettorie sono spesso circolari e senza sbocco. Piuttosto che descrivere un qualsivoglia sviluppo di una dimensione professionale nel *sex work*, la prostituzione è per molte di loro un puro mezzo di sopravvivenza⁶⁵.

Le *sex workers* nigeriane sembrano aver inscritto nelle loro storie di vita⁶⁶ il passaggio all'industrializzazione dei servizi e dei commerci sessuali le cui tendenze generali sono state precedentemente trattate⁶⁷.

Sono loro le *operaie* dell'industria del sesso, a cominciare dalla scarsa capacità di guadagno rispetto agli altri gruppi.

Nella ricerca svolta a Rimini nel 1996 il gruppo delle *sex workers* nigeriane, rispetto ai principali gruppi presenti sulla strada – albanesi, russe, ucraine e transessuali brasiliane –, era quello che lavorava in media un numero più elevato di ore, circa 7 al giorno, aveva le tariffe più basse (all'epoca meno di 30.000 lire a prestazione) e il più basso numero di clienti a settimana (il 64% delle intervistate aveva dagli 11 ai 20 clienti contro una media di 33). A conferma che l'esigua clientela non era l'effetto di una selezione operata dalle *sex workers*, è il fatto che erano anche l'unico gruppo che aveva tra i clienti uomini stranieri, probabilmente anch'essi immigrati (Maluccelli e Pavarini, 1998).

Le testimonianze relative al decennio successivo confermano il perdurare di tale posizione marginale nel mercato di strada: «costrette a lavorare 7 giorni su 7, su doppi turni – diurni e notturni - durante qualsiasi stagione, a qualsiasi temperatura»⁶⁸, le *sex workers* nigeriane si concentrano, in un paesaggio generalmente molto frammentato di collocazione delle etnie sul territorio, nelle aree più periferiche ed appartate.

⁶⁵ Mi riferisco al concetto di *survival sex* che l'antropologa Paola Tabet (2004) usa per descrivere il modo di gestire i rapporti sesso-economici di alcune ragazze di Accra, città del Ghana che si trova a 500 km da Lagos e a 700 da Benin City, le due città di maggiore provenienza delle donne nigeriane. Tabet parla di *survival sex* quando «le prestazioni sessuali costituiscono l'unico modo di sussistenza in città» (ivi, 77) e piuttosto che consentire i guadagni e i risparmi necessari per la realizzazione di altri progetti (la costruzione di una casa o l'avviamento di una piccola impresa), forniscono appena il minimo indispensabile per tirare avanti.

⁶⁶ Ho raccolto diverse interviste in profondità a *sex workers* straniere, tra cui nigeriane in differenti contesti; cfr. Capitolo 1, nota 42, p.35.

⁶⁷ Cfr. Capitolo 1, pp. 24-25.

⁶⁸ Relazione dell'Unità di strada di Reggio Emilia, 2005.

Esse si ritrovano sovrarappresentate in parecchie zone industriali rigorosamente etnicizzate, anche se non sempre in modo esclusivo, ma anche lungo le strade che attraversano aree rurali ai confini con i territori urbanizzati o apertamente agricole. I siti più stabili ed emblematici a livello regionale della loro posizione nello spazio sono a Modena, per le zone industriali, e a Reggio Emilia per le zone agricole.

Le fabbriche

Nella più influente delle due città-territorio, la maggiore concentrazione dagli anni '90 di *sex workers* nigeriane è l'area della Bruciata, una parte neanche molto estesa, a ridosso dell'autostrada del sole, di un'area produttiva enorme, composta da varie zone e funzioni: industriali, commerciali e terziarie, attraversata dalla via Emilia Ovest. Come abbiamo visto nel precedente paragrafo sulle configurazioni spaziali, tra la fine del vecchio e l'inizio del nuovo secolo piccoli gruppi di *sex workers* nigeriane si spostano e si insediano in altre due zone industriali: Modena Nord situata oltre la tangenziale e la zona industriale Torazzi, dopo il raccordo anulare, sulla via Nonantolana⁶⁹.

Per il gruppo africano, queste nuove zone, di cui la prima rimarrà stabile e la seconda verrà abbandonata nel 2007, funzionano da sedi dislocate rispetto alla sede centrale, la Bruciata, e, come vedremo nel prossimo paragrafo, consentono loro di spostarsi, a seconda delle necessità temporanee, dalle zone marginali a quelle centrali e viceversa.

La Bruciata è rimasta la zona stabile per eccellenza durante due decenni, nonostante le variazioni interne che sono avvenute nel tempo. Dal 2007 al 2011, l'unico quinquennio su cui disponiamo di dati, il suo peso è passato da più del 40% sul mercato locale nel 2007, al 25% nel 2008, fino ad arrivare nel 2011 al 17,7%, mentre la zona industriale Modena Nord contemporaneamente cresceva dal 9 al 13% (tab. 2.10).

Al calo repentino delle presenze alla Bruciata, non tutte assorbite dalla zona di Modena Nord, corrisponde la diminuzione complessiva del collettivo nigeriano sulla strada.

⁶⁹ Cfr. *infra*, fig. 2.7, p. 57.

Tab. 2.10 Stime sul peso percentuale delle zone industriali (in cui il collettivo nigeriano è sovrarappresentato o esclusivo) sul mercato locale di Modena, per anni 2007-2011

	Bruciata	Modena nord	Totale
2007	42,5	8,0	50,5
2008	25,5	5,0	30,5
2009	25,0	6,7	31,7
2010	20,1	9,9	29,9
2011	17,7	13,1	30,8

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione

Dopo più di un decennio di vantaggio numerico sugli altri gruppi, il ribaltamento tra il gruppo europeo, trainato da una eccezionale arrivo di ragazze rumene nel mercato italiano, e quello africano si verificò proprio in quel periodo e non solo a Modena. Nella città della Ghirlandina, dove il primato numerico delle nigeriane era sempre stato molto pronunciato, l'evento avviene in maniera repentina e tra il 2007 e il 2008 le proporzioni si invertono radicalmente e le nigeriane si trovano ridotte della metà.

Anche in mercati locali diversi come quello di Bologna, punto di snodo delle donne provenienti dai paesi europei orientali – dai Balcani all'ex-Unione Sovietica – che hanno sempre costituito un collettivo molto numeroso in città, il ribaltamento annunciato già dagli inizi del millennio si concretizza nel 2007 in corrispondenza dell'entrata di due nuovi paesi nell'Unione Europea, la Romania e la Bulgaria, e alle facilitazioni nell'ingresso in Italia di cui godevano già da alcuni anni prima (tabb. 2.11 e 2.12).

Le stesse dinamiche anche se meno pronunciate si riscontrano a Ravenna, a Parma e a Reggio Emilia. L'unica città che si discosta da questa tendenza è Piacenza dove sia le nigeriane che le europee rimangono abbastanza stabili, con oltre il 50% del mercato locale costituito dal primo collettivo.

Tab. 2.11 Stime sui gruppi di *sex workers* in base alle maggiori aree geografiche di provenienza, nei mercati locali di Bologna e Modena, per anni 1997-2003

	Bologna		Modena	
	Europa Est	Africa Occidentale	Europa Est	Africa Occidentale
1997	46,8	37,8	19,0	79,7
1998	40,1	49,0	19,1	70,1
1999	42,0	47,5	25,8	68,7
2000	57,4	42,6	44,1	50,3
2001	74,9	25,1	38,5	55,9
2002	n.p.	n.p.	40,2	53,6
2003	52,6	41,2	23,1	66,6

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione

Tab. 2.12 Stime sui gruppi di *sex workers* in base alle due maggiori aree geografiche di provenienza, per città e per anni 2004-2012

	Bologna		Ferrara		Modena		Parma	
	Europa Est	Africa Occidentale	Europa Est	Africa Occidentale	Europa Est	Africa Occidentale	Europa Est	Africa Occidentale
2004	n.p.	n.p.	28,6	34,3	23,7	71,4	23,0	27,0
2005	45,2	43,2	14,0	46,7	22,9	61,3	29,0	37,2
2006	44,4	45,5	n.p.	n.p.	11,8	66,2	34,0	28,2
2007	57,6	32,3	47,0	26,7	22,9	58,1	58,6	14,8
2008	59,9	27,4	29,2	36,1	50,3	23,9	63,9	8,5
2009	64,7	19,3	25,2	46,8	44,1	33,6	41,3	21,9
2010	64,2	21,0	33,6	46,5	46,6	34,8	56,4	28,9
2011	66,4	26,2	31,4	38,7	39,2	32,1	48,7	29,5
2012	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	43,1	27,9	n.p.	n.p.
media	55,1	35,2	29,9	39,4	31,2	54,9	44,4	24,5
max	74,9	49,0	47,0	46,8	50,3	79,7	63,9	37,2

Tab. 2.12 segue	Piacenza		Ravenna		Reggio	
	Europa Est	Africa Occidentale	Europa Est	Africa Occidentale	Europa Est	Africa Occidentale
2004	21,4	74,0	6,9	31	5,7	86,3
2005	15,8	77,8	5,4	24,2	5,6	81,6
2006	20,1	57,2	10,9	16	5,0	70,6
2007	18,7	51,0	17,9	17,2	21,4	65,0
2008	11,7	52,9	41,3	13,5	36,1	40,5
2009	13,2	61,6	54,1	26,2	46,7	33,7
2010	22,7	53,8	55,9	17,4	55,8	28,4
2011	24,6	48,6	45,3	15,0	46,7	28,7
2012	n.p.	n.p.	39,6	19,6	n.p.	n.p.
media	18,5	59,6	30,4	22,4	25,6	56,6
max	24,6	77,8	55,9	44,1	55,8	86,3

Nota: con la denominazione Europa Est si intende: i Balcani, l'Europa Centrale e l'Europa Orientale; con Africa Occidentale, la Nigeria.

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione 2013

I campi

Tra i luoghi più emblematici della seconda tipologia di ambiti in cui le *sex workers* nigeriane sono sovrarappresentate è quello del Ponte d'Enza, una zona rurale tra Reggio Emilia e Parma. Come abbiamo visto nel paragrafo sulle configurazioni spaziali⁷⁰, quest'area, che ora sappiamo essere esclusivamente africana, è tracciata dalle due strade provinciali che partono dalla via Emilia verso nord e la località di Sorbolo (s.p. 73) e verso sud e il paese di Montechiarugolo (s.p. 95).

«Sulla strada per Sorbolo le sex workers lavoravano in orario diurno dalle 10 della mattina a circa le 16-17 del pomeriggio; sulla strada per Montechiarugolo venivano organizzati almeno tre turni di lavoro: il primo interessa le ragazze che raggiungono la piazzola verso le 11.00-12.00 e la lasciano verso le 17.00-18.00, il secondo interessa le ragazze che arrivano verso le 15.00 e rimangono sino alle 22.00-23.00. L'ultimo è il turno notturno, che vede le ragazze riunite in gruppi, alcuni vicino alla fabbrica della zona, altri spostati verso la via Emilia. Questo gruppo, che è il meno folto, rimane sulla strada sino alle 24.00-01.00.»⁷¹

Le nigeriane lavorano a pieno ritmo in insediamenti nascosti e lontani dalla direttrice principale, aumentando esponenzialmente i rischi per la loro incolumità personale, come raccontano le operatrici dell'Unità di strada:

«Nei primi giorni del 2003 c'è stato un evento drammatico: la morte di una ragazza nigeriana, probabilmente avvenuta durante un'operazione delle forze dell'ordine, a causa di una brutta caduta lungo l'argine del fiume mentre cercava di fuggire»¹.

I due casi esaminati, relativi alle zone stabili in base ad una concentrazione di genere e di etnia degli spazi della prostituzione di strada, mostrano come ormai tali commerci si svolgano sempre più lontano dalla città principale. La distanza delle postazioni nelle aree industriali o rurali dai centri storici è un altro segnale fisico della distanza sociale esistente tra le *sex workers*

⁷⁰ Cfr. *infra*, tab. 2.4, p. 60.

⁷¹ Relazione dell'Unità di strada di Reggio Emilia, 2004.

migranti e gli autoctoni locali e della non accettazione riservata all'attività che svolgono.

Non è solo la distanza dal centro che misura la forza dell'espulsione delle *sex workers* dalla «città dei cittadini»⁷² (Barbagli e Pisati, 2012, 65), quanto le barriere che dividono il territorio a segnalare fisicamente l'isolamento sociale e la segregazione spaziale delle *sex workers*. Possono essere barriere naturali, come abbiamo visto, i fiumi, oppure barriere artificiali come le grandi infrastrutture per le comunicazioni.

Localizzandosi nei pressi dei grandi assi di scorrimento, delle tangenziali e delle autostrade, che delle aree produttive costituiscono il nerbo funzionale, le *sex workers* inseguono la risorsa fondamentale del loro commercio – la vicinanza al traffico di veicoli privati, ovvero ai potenziali clienti dotati di mezzo di trasporto – a svantaggio delle loro condizioni di lavoro, in quanto sono costrette ad esercitare in ambienti non solo strutturalmente pericolosi per la salvaguardia personale, ma che le mantengono in un'orbita esterna alla vita sociale e cittadina

Benché l'auto in questo mercato non rappresenti un elemento accessorio, ma necessario, non tanto per la contrattazione in strada tra *sex workers* e clienti, quanto per la fase successiva del servizio che richiede un luogo in cui essere erogato e consumato⁷³, non ci sono donne alla guida di un proprio mezzo di trasporto, come usava tra le professioniste italiane che esercitavano in strada negli anni '70 e '80. Come vedremo meglio fra poco, è proprio sul contraddittorio terreno della mobilità che si riproduce in buona misura la subordinazione delle *sex worker* migranti.

⁷² Si enfatizza qui la riproposizione contemporanea del titolo di cittadino come status giuridico esclusivo - «basato su tre criteri di fondo (la nascita in città, la discendenza legittima e l'onorabilità)», come raccontano Barbagli e Pisati (2012) nella loro storia dei ceti nelle città italiane tra la fine del quattrocento e il cinquecento, quando la distanza sociale fra il centro e le periferie aumentò e «gran parte delle attività economiche considerate «pericolose ed impure» furono espulse dalla parte più nobile della città» (ivi, 156).

⁷³ Tra i luoghi in cui si svolgono le prestazioni l'automobile è la più frequente, poi l'hotel e al terzo posto l'appartamento (che comunque devono essere raggiunti con qualche mezzo di trasporto). Cfr. Maluccelli e Pavarini, 1998.

2.3.4 La strada della *promiscuità*: le europee e le altre

La via Emilia è una via di comunicazione che funziona all'opposto delle tangenziali e delle autostrade: invece di creare barriere e dividere il territorio, congiunge. L'accesso diretto al centro storico di una moltitudine di città e località minori è la peculiarità che la rende unica e al tempo stesso pericolosa via di penetrazione dei gruppi sociali indesiderati, come le *sex workers* migranti.

Sia durante gli anni '90 in cui la collocazione del mercato sulla via Emilia iniziava dai centri storici dei capoluoghi, sia durante il decennio successivo, quando l'allontanamento delle *sex workers* dalle città – che vedremo diventare l'obiettivo di tutti i municipi - provoca una dispersione a bassa densità nel territorio, la via Emilia rimane «l'asse fondamentale del mercato della prostituzione»⁷⁴ dove si colloca buona parte dei mercati locali (tab. 2.13).

Sulla sua estensione si alternano paesaggi dalle differenze non trascurabili, ma la statale si conferma complessivamente come la *vetrina* del mercato regionale. Dagli scenari pienamente cittadini di Bologna e di Rimini in cui l'attività si svolgeva anche nei tratti della strada statale densamente residenziali, con case, palazzi, marciapiedi, portici, luci e, soprattutto, con i pedoni, a quelli frastagliati in cui si alternano quasi indistinguibili aree produttive e commerciali, fazzoletti rurali e centri abitati, la via Emilia ha garantito la risorsa cruciale per il mercato con flussi di traffico veicolare da molti esperti giudicato sovraccarico e insostenibile⁷⁵.

Tenendo la prospettiva sulla via Emilia, all'allontanamento dai centri storici delle città principali, che non sarà mai realizzato definitivamente, corrisponde l'avvicinamento ad altri centri storici, benché più piccoli e di minore valore economico di quelli dei capoluoghi.

⁷⁴ Relazione dell'Unità di strada di Modena. Bilancio di dieci anni di attività, 1995-2005.

⁷⁵ *Rapporto annuale di monitoraggio della mobilità e del trasporto in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna, maggio 2011.

Tab. 2.13 Stime sul peso percentuale della via Emilia nei mercati locali, per anno 2005 -2011

	Bologna			Modena			Parma-Fidenza
	Emilia Ponente	Emilia Levante	Totale via Emilia	Emilia Ovest	Emilia Est	Totale via Emilia	Totale via Emilia
2005	41,4	6,6	48,0	n.p.	n.p.	n.p.	39,5
2006	45,0	8,8	53,8	n.p.	n.p.	n.p.	55,5
2007	35,5	5,8	41,3	28,0	21,0	49,0	46,6
2008	42,2	5,0	47,2	29,0	22,0	51,0	56,7
2009	36,2	6,9	43,1	36,6	18,0	54,6	38,1
2010	38,4	2,7	41,1	40,1	24,0	64,1	31,0
2011	29,7	6,0	35,7	40,7	20,2	60,9	27,6

Tab.2.13
segue

	Piacenza			Reggio		
	Emilia Parmense	Emilia Pavese	Totale via Emilia	Emilia Ovest	Emilia Est	Totale via Emilia
2005	12,7	0,1	12,9	22,2	4,5	26,7
2006	22,1	0,1	22,2	37,8	5,3	43,1
2007	25,1	0,1	25,2	55,3	4,1	59,3
2008	25,4	0,4	25,8	48,3	5,5	53,8
2009	24,4	0,1	24,5	19,1	1,5	20,7
2010	26,5	0,3	26,9	22,1	13,2	35,3
2011	26,3	0,3	26,6	7,6	4,3	11,9

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione

Così a Reggio Emilia aumenta la presenza di *sex workers* dell'Europa centrale (soprattutto rumene), di sudamericane (ecuadoregne e peruviane), e di transessuali sudamericane, lungo il tratto della via Emilia che attraversa le località limitrofe alla città maggiore, Pieve, Cella, Calerno e il conseguente allarme dei loro abitanti; a Bologna lungo l'asse della via Emilia frequentemente la presenza di *sex workers* riguarda anche i centri abitati di Lavino di Mezzo, Anzola Emilia, Ponte Samoggia fino a Cavazzona. La presenza nella strada più importante per le città e i paesi sorti sulle sue sponde ha dato risposta alle esigenze di visibilità del mercato e al tempo stesso, come vedremo, a quelle di controllo da parte delle forze dell'ordine in parallela crescita all'allarme creatosi tra i cittadini.

I vantaggi competitivi che i diversi gruppi traggono dalla collocazione sulla via Emilia non si individuano solo sull'asse centro-periferia (asse tra l'altro non più univoca da quando si sono moltiplicati i «centri di periferia»), ma anche nel modo di occupare lo spazio da parte dei diversi collettivi: una modalità di fruizione che segue la medesima gerarchia etnica già incontrata.

Un esempio emblematico lo troviamo sul tratto della via Emilia tra Reggio e Parma dove si incontrano durante gli anni considerati *sex workers* di molte nazionalità. Nel 2003 le Unità di strada annotano la presenza di molte donne dell'est Europa, russe, ucraine, alcune rumene, albanesi, donne e transessuali sudamericane, donne italiane; nel 2005, albanesi, uruguayane, ecuadoregne, brasiliane ed anche nigeriane. Queste ultime, però, stazionavano solo in zone appartate rispetto alla statale. Il collettivo africano è già situato nelle zone industriali e nelle vie laterali della grande direttrice mentre le postazioni più favorevoli sono anche quelle più visibili come nei pressi di un incrocio o di un distributore di benzina.

Nel 2008 sempre in questo tratto della s.s.9 troviamo soprattutto le giovanissime rumene, la cui crescita nei mercati locali è ininterrotta da alcuni anni. Anche nel tratto tra Modena e Reggio Emilia si rintracciano molte e diverse nazionalità prevalentemente dei Balcani, dell'Europa centrale e orientale e del Sudamerica.

In termini di composizione sociale sulla via Emilia si incontrano *sex workers* di provenienza molto diversa. Un fatto che non consente, quindi, di individuare la via Emilia come spazio segregato, ovvero in cui un gruppo è sovrarappresentato. Ma la convivenza tra gruppi eterogenei non impedisce all'ordine gerarchico interno al mercato di funzionare come sempre sulla base del genere e dell'etnia.

L'analisi sociale delle zone stabili del mercato del sesso nelle città emiliano-romagnole ha fatto emergere:

- la «diversità sociogeografica» (Borderías 2000, 16) che compone il mondo sociale della prostituzione e la stratificazione dei diversi gruppi in base ad una gerarchia di genere e di etnia che governa il mercato globale del sesso, che si riflette nella posizione nello spazio dei differenti collettivi di *sex workers* e nei vantaggi competitivi che ne traggono. L'emersione di zone di promiscuità tra i differenti gruppi di *sex workers*, come sulla via Emilia, non

contraddice l'esistenza di un ordine dato dai rapporti di forza interni al mercato.

- la tendenza negli anni ad una sempre minore concentrazione dei gruppi di *sex workers* e, viceversa, ad una loro diminuzione quantitativa e parallela dispersione nel territorio.
- l'emersione di nuove forme di separazione spaziale, i cui segnali non hanno niente a che fare con i cancelli o con i muri cui la forma più antica di segregazione – il ghetto – ci ha abituati⁷⁶. I confini che separano le *sex workers* dalla città sono spesso porosi e quasi invisibili, come quelli delle aree ferroviarie che impediscono loro l'accesso al centro attraverso la tele-vigilanza. Oppure sono costituiti dalle barriere naturali e artificiali, come i fiumi e le autostrade, presso le quali sono spinte ad occultarsi il più possibile. Anche le forme di *enclave* nate come strategia di difesa di un gruppo, come nel caso delle transessuali, diventano il bersaglio di una vera e propria guerra contro l'insediamento spaziale delle *sex workers*.

I risultati fin qui descritti fanno emergere un processo di desegregazione spaziale con significati ed effetti sociali di segno contrario a quelli che ci si potrebbe ragionevolmente attendere - assimilazione o integrazione del gruppo sociale subordinato nella «città dei cittadini» -, e che piuttosto sembra indicare la presenza di una forma di segregazione rovesciata ed estrema, finalizzata all'espulsione delle *sex workers* dallo spazio e dalla collettività sociale.

2. 4 *Out of place*: la mobilità delle *sex workers*

L'indagine sulla mobilità delle *sex workers*, aggiungendo un elemento-chiave al processo di desegregazione fin qui descritto, ha lo scopo di comprenderne gli effetti sulle forme di separazione spaziale e di isolamento sociale che abbiamo esaminato.

⁷⁶ Al contrario, i muri saranno alzati per difendere lo spazio dei cittadini dall'invasione delle prostitute. Cfr. il caso di Rimini Capitolo 4, p. 290.

Se lo sviluppo dei trasporti e della mobilità, secondo la tesi di Barbagli e Pisati (2012), hanno favorito in epoca industriale la desegregazione residenziale nelle città produttive, rendendo indipendenti il luogo di residenza da quello di lavoro e diminuendo l'isolamento fisico e sociale delle zone con forte concentrazione operaia, l'impatto della crescita della mobilità sulle attuali *lavoratrici del sesso*, portate nelle città europee dalle pressioni dell'economia globale e dei flussi migratori, sembra piuttosto assurgere a fattore chiave della loro espulsione spaziale ed esclusione sociale.

Per cogliere questa apparente contraddizione dobbiamo considerare almeno due dimensioni della mobilità per lavoro sessuale: da un lato il tipo di spostamenti e, dall'altro il loro grado di volontarietà.

2.4.1 Il pendolarismo transnazionale e locale

Per avere un'immagine complessiva della mobilità dei soggetti che compongono l'offerta nei mercati locali, gli unici dati su cui possiamo basarci sono relativi al *turn over*, un indicatore per quanto rozzo di un aspetto cruciale per comprendere le modalità di vita e di lavoro delle *sex workers* migranti. L'indice di mobilità è stato costruito dalle Unità di strada a partire dall'osservazione empirica del frequente cambiamento dei singoli soggetti nelle zone di prostituzione, annotati con il sistema dei «nuovi o vecchi contatti»⁷⁷.

⁷⁷ Per le Unità di strada il numero dei *contatti* effettuati in ogni uscita è l'indicatore che quantifica l'obiettivo principale del loro lavoro: la relazione con le *sex workers*. La distinzione tra *vecchio e nuovo contatto* cioè tra l'incontro con un soggetto mai visto prima o con uno già conosciuto è rilevante sotto diversi aspetti perché fornisce informazioni sulla mobilità e sul *turn over* delle *sex workers* nei mercati locali. L'indice di mobilità è il rapporto tra vecchi e nuovi contatti. Cfr. Maluccelli Lorenza e Farini Daniela (a cura di), *Strumenti di reporting e mappatura - Sezione Unità di Strada*, Iniziative di accompagnamento, ricerca, intervento e comunicazione nel campo della prostituzione di strada, Comune di Bologna, Regione Emilia-Romagna, dattiloscritto, giugno, 1998.

Un'elaborazione di questi dati realizzata dalle operatrici di Bologna nel 1997⁷⁸ ci restituisce un'immagine precisa di quale sia il grado di mobilità che caratterizza il mondo della prostituzione migrante.

In un mercato locale formato in quegli anni dal gruppo maggioritario delle nigeriane, da un consistente gruppo di donne dei paesi dell'Ex-Unione Sovietica, russe e ucraine, dal gruppo di albanesi, dal quel momento in netta diminuzione, dal gruppo stabile delle transessuali italiane e dall'affacciarsi delle rumene, delle slave e delle moldave; l'*indice di mobilità*, cioè il rapporto tra nuovi e vecchi contatti nell'anno in corso, variava tra il 10 e il 20% per le nigeriane e le albanesi, e tra il 21 e il 30% tra le donne provenienti dagli altri paesi dei Balcani e dell'Europa centrale e orientale.

Ancora più rilevante per captare il carattere volatile del rapporto tra i soggetti e il territorio è l'osservazione di questi cambiamenti per mensilità. A fronte di una situazione abbastanza stabile delle nigeriane, dal mese di luglio 1997 le albanesi, che costituivano fino ad allora un collettivo di proporzioni simili a quello africano, subiscono una decrescita complessiva e non si registrano nuovi arrivi⁷⁹. L'indice di *turn over* delle donne provenienti dai paesi dell'ex-

⁷⁸ Relazione dell'Unità di strada di Bologna, 1997.

⁷⁹ Pochi mese prima, infatti, «in un intervento a sorpresa alla commissione congiunta Esteri e Difesa della Camera, il ministro degli Esteri Lamberto Dini aveva annunciato che il governo (Prodi I) avrebbe proceduto con i "rimpatri di grandi numeri di cittadini albanesi a partire dal venti giugno"», in La Repubblica, *'Rimpatrieremo i profughi' ma quattromila sono spariti*, 21 maggio 1997, p. 9.

Nel clima d'emergenza che scoppiò in Italia dall'esplosione dello Stato albanese, il governo di centro-sinistra che aveva accolto più di diecimila cittadini albanesi, rispose all'opposizione che cominciava a farsi sentire dai territori locali (a cominciare dall'Emilia in cui fu rifiutata l'accoglienza di 400 profughi albanesi destinati a Rimini) con un grande piano di rimpatri forzati in accordo con il governo di Fatos Nano, in cambio degli aiuti dall'Italia e dalla comunità europea necessari alla ricostruzione del paese. Era prevedibile, inoltre, che l'operazione del governo italiano cominciasse proprio dai cosiddetti «soggetti pericolosi». Come conferma il vice-premier Walter Veltroni «i soggetti che dovessero rappresentare un elemento di pericolosità sociale saranno rapidamente rispediti in patria», in La Repubblica, *'A casa subito i più pericolosi'*, 19 marzo 1997, p. 3.

Il rimpatrio forzato delle prostitute albanesi continuò per anni almeno fino al 2001 e il loro numero nelle strade delle città italiane si ridusse a poche decine.

Unione Sovietica, le russe e le ucraine, in genere già molto alto, arriva ad un tasso di ricambio del 40-50% e i due contingenti di lavoratrici seguono andamenti complementari tra loro: dalla primavera fino a luglio sono le russe a registrare i nuovi arrivi più consistenti (il 53% dei contatti di luglio-agosto), mentre tra le ucraine si registra un incremento dei vecchi contatti rispetto ai nuovi; da luglio ai mesi invernali la situazione tra i due gruppi si ribalta e i nuovi arrivi tra le ucraine nel mese di novembre arrivano a rappresentare il 58% del collettivo. Tra le rumene l'arrivo di nuove *sex workers* è continuo e stabile tutto l'anno. Tra le moldave, il gruppo meno elevato in termini quantitativi, l'indice di mobilità mostra un aumento di nuovi arrivi con la stagione primaverile, di allontanamento durante i mesi estivi, di ritorno nel mese di settembre.

Nonostante siano tessere molto parziali rispetto all'estensione del nostro campione, sia in termini territoriali sia temporali, l'immagine che emerge è sufficientemente descrittiva della flessibilità del funzionamento del mercato e dell'adattabilità dei soggetti che vi lavorano e richiede il tentativo di comprendere meglio le diverse tipologie di spostamento delle *sex workers* e i fattori che le determinano.

Pendolarismo transnazionale

Il collettivo delle donne provenienti dai paesi europei è particolarmente importante per comprendere un tipo di spostamenti per lavoro, quelli *transnazionali* a breve termine.

I modelli di mobilità delle donne provenienti dai paesi investiti dalla transizione postcomunista hanno incentivato l'abbandono degli approcci classici sull'immigrazione, a favore di un nuovo paradigma che ruota attorno alla nozione di «transnazionalismo»⁸⁰ che, come sostiene Morokvasic (2004) «fa

⁸⁰ A un livello di analisi intermedio dei processi migratori più strettamente correlato al livello di analisi soggettiva, Douglas Massey et al. (1987) ha dato impulso agli studi su genere e transnazionalismo. La categoria di trasmigrante ci sposta oltre al dualismo a lungo dominante negli studi delle migrazioni che distingue tra migranti (presenze temporanee) e immigrati (presenze permanenti). In quest'epoca di globalizzazione, in cui viviamo una compressione di tempo e di spazio, i migranti situano le loro pratiche quotidiane simultaneamente in entrambi i

spazio alla comprensione dell'attaccamento simultaneo a due nazioni che molti immigrati vivono (...) e cattura il fenomeno della mobilità transnazionale a breve termine» (ivi, 9).

Anche nel mercato della prostituzione il gruppo proveniente dai paesi ex-comunisti e a seguire anche quello proveniente dall'Europa centrale (Romania e Bulgaria), concretizzano un modello di migrazione che Morokvasic (2004) chiama «*settled in mobility*». Il loro progetto migratorio collegato al lavoro sessuale è essenzialmente transitorio, una risorsa temporanea e talvolta anche stagionale per raggiungere i loro obiettivi di guadagno.

La prima coorte di giovani donne russe e ucraine intervistate nel 1996 sulla costa romagnola era arrivata per l'estate, contro oltre il 60% del totale di 100 *sex workers* che pensava di rimanervi tutto l'anno. Di circa 25 anni, con un alto livello di istruzione (la maggior parte era laureata o diplomata) erano arrivate con un visto turistico di tre mesi, le poche irregolari si erano fermate dopo la scadenza. Le ragioni economiche che le avevano spinte a partire si accompagnavano al desiderio di un'ascesa sociale a casa. «Fare soldi e tornare a casa» è la *conditio sine qua non* i costi di un'attività di cui non avevano precedenti esperienze e che veniva vissuta e valutata in genere negativamente, venivano compensati. Le condizioni di lavoro⁸¹ erano molto peggiori rispetto a quelle immaginate; qualcuna avrebbe preferito lavorare nei locali piuttosto che in strada.

Nel decennio successivo, il modello pendolare transnazionale e stagionale si amplia fino a comprendere spostamenti con una varietà di mete nello spazio europeo. Se negli anni '90 era difficile trovare tra le donne chi

paesi d'origine e d'arrivo, anche grazie al vasto accesso ad avanzate forme di comunicazione. Il/la trasmigrante, secondo Glick-Siller (1995), sono «gli immigrati la cui vita quotidiana dipende da multiple e costanti connessioni attraverso i confini internazionali e la cui identità pubblica si configura in relazione a più di uno stato-nazione».

⁸¹ Nonostante il breve tempo di permanenza (la maggior parte era in Italia da meno di tre mesi) ognuna di loro aveva subito almeno 1,5 volte una qualche forma di violenza (non denunciata): dagli insulti, ai furti, alle aggressioni ai due casi di stupro. Secondo i risultati della ricerca il gruppo delle est europee era anche quello meno vittimizzato, comparabilmente alle transessuali brasiliane (2 volte e mezzo) e alle donne nigeriane (due volte) (Maluccelli e Pavarini, 1998).

avesse lavorato in altre città europee, fatto più comune tra le transessuali sudamericane, nel primo decennio del 2000 comincia a riscontrarsi più di frequente, soprattutto nel gruppo delle *sex workers* rumene, divenuto maggioritario. Tra i «vecchi contatti» delle Unità di strada c'è sempre il ritorno di qualcuna andata per un periodo in un'altra città europea, soprattutto in Spagna, dove generalmente lavorano nei locali.

Se i flussi di arrivo di nuove *sex workers* sulle strade di una città sono determinati dalle capacità di reclutare, di immettere e di spostare le donne nei diversi mercati locali da parte degli «imprenditori illegali» che li controllano, dal punto di vista delle singole la pratica del pendolarismo transnazionale e del lavoro stagionale (nonostante la necessità di supporto, logistico, burocratico e spesso anche finanziario su cui si instaurano quasi sempre relazioni svantaggiose per le *sex workers*) emerge come una scelta volontaria.

Pendolarismo locale

Non sono solo le spinte e le occasioni del mercato globale a motivare le *sex workers* a lavorare lontano da casa. Anche ad un livello geografico diverso, quello locale, il pendolarismo casa-lavoro e la mobilità tra le diverse località sono abbondantemente praticati, anche dai gruppi di *sex workers* meno mobili a livello transnazionale.

L'esempio più ricorrente di pendolarismo tra città è quello delle *sex workers* nigeriane, che quasi sempre abitano in località diverse da quella in cui lavorano. Per il fatto che usano un mezzo di trasporto pubblico, conosciamo meglio i loro spostamenti. Ad esempio, verso Bologna, importante snodo ferroviario, i tragitti giornalieri delle *sex workers* possono essere anche interregionali, di medio-lungo raggio - da Torino, Verona, Firenze -, ma sono frequenti anche gli spostamenti interni alla regione, da Rimini e da Modena⁸².

Anche nelle città-territorio lo scambio tra luogo di residenza e luogo di lavoro è molto frequente. Alla Bruciata di Modena molte donne provengono da Reggio-Emilia, mentre quelle di Modena si spostano a lavorare a Ponte Enza,

⁸² Relazione dell'Unità di strada di Bologna, 1997.

nella terra di confine tra Reggio e Parma⁸³. Nella zona Modena Nord lavorano anche alcune residenti in città, altre vengono da fuori regione, da Verona⁸⁴.

Anche tra le *sex workers* dell'Europa dell'est la pratica di esercitare nelle zone limitrofe alla residenza sembra un fatto abituale: tra quelle che lavorano sull'Adriatica in provincia di Ravenna, molte vivono nei lidi ravennati e a Cervia dove c'è disponibilità di residence, hotel e appartamenti (soprattutto fuori stagione), altre vengono da Rimini⁸⁵.

E' plausibile che lo *stigma della puttana*⁸⁶ o, come direbbero Barbagli e Pisati (2012), l'insufficiente grado di «onorabilità»⁸⁷ che il lavoro sessuale tuttora conferisce ai soggetti che lo svolgono, sia uno dei fattori che maggiormente motiva la separazione degli spazi di vita e di lavoro. In tal senso, quindi, la mobilità avrebbe un effetto di desegregazione positivo per le *sex workers*, consentendo loro un'articolazione più ampia di luoghi in cui agire.

Ma un'altra fitta trama di spostamenti tesse a poco a poco l'immagine di una mobilità piuttosto subita, quando non direttamente forzata, che invece di emancipare le *sex workers* ne rinnova la condizione di subordinazione.

Se la necessità di adattarsi ai repentini cambiamenti del mercato rende vantaggiosi frequenti spostamenti nello spazio, ciò che li rende svantaggiosi, e soprattutto, imposti, sono le iniziative politiche dello stato e dei governi cittadini, come può esserlo la decisione del questore e del sindaco di una città di intervenire in un'area in un determinato periodo, in genere sotto la spinta delle battaglie ingaggiate dai cittadini elettori; oppure le iniziative degli imprenditori illegali che controllano questo settore del mercato. Nel primo caso ci

⁸³ Relazione dell'Unità di strada di Reggio Emilia, 2003.

⁸⁴ Relazione dell'Unità di strada di Modena. Bilancio di dieci anni di attività, 1995-2005.

⁸⁵ Relazione dell'Unità di strada di Ravenna, 2005.

⁸⁶ Ci riferiamo allo stigma morale della puttana – *the whore stigma*, secondo la definizione di Gail Pheterson (1996) – che agisce «come una frusta» su tutte le donne. Nelle nostre società non solo «si dice, “vi sono sempre state e sempre vi saranno delle puttane”, ma “tutte le donne sono delle puttane” – questo farebbe parte della biologia della natura delle donne (...) la minaccia del marchio e dello stigma della puttana tocca tutte le donne» (*cit.* in Tabet, 2004, 8).

⁸⁷ Nel loro studio sulla collocazione dei mestieri nello spazio urbano delle città italiane del quattrocento-cinquecento, Barbagli e Pisati (2012) spiegano come l'onorabilità conferita dal mestiere svolto, fosse un criterio ordinatore delle gerarchie spaziali e sociali e della libertà di insediamento di cui si poteva godere.

confronteremo con l'estrema flessibilità del mercato su strada, nel secondo caso indagheremo i fattori che impongono alle *sex workers* una mobilità continua e forzata.

2.4.2 La flessibilità del lavoro su strada

Il mercato di strada cambia frequentemente volto seguendo i differenti ritmi stagionali, settimanali e giornalieri. Se sono le stagioni più calde a favorire il suo esercizio all'aperto, a seconda delle stagioni cambiano anche i luoghi del consumo (in inverno si riduce ad esempio l'utilizzo delle automobili e cresce quello dell'hotel e dell'appartamento); durante i fine settimana la presenza di offerta sulle strade lievita rispetto ai giorni lavorativi; infine, i negozi sono preferibilmente aperti in orari serali e notturni, rispetto a quelli diurni.

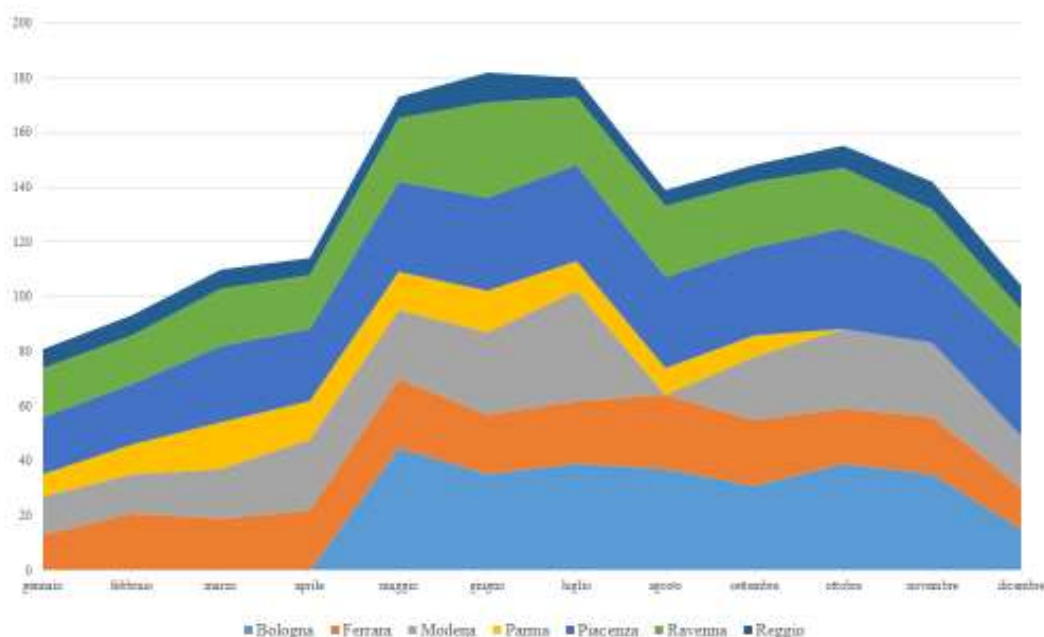
Non è facile rintracciare una regolarità in questi andamenti e soprattutto essi cambiano a seconda delle diverse opportunità offerte dal contesto locale (ad esempio, lo spostamento in riviera durante l'estate) e sono fortemente condizionate da fattori esogeni a quelli del mercato puro e semplice. A prescindere quindi dalle ragioni che determinano questi cambiamenti stagionali, il dato che emerge è che essi sono molto accentuati, come mostra la seguente comparazione tra i mercati locali elaborata per l'anno 2011 (fig.2.22).

Non esistono dati sulle diverse frequenze in strada a seconda dei giorni della settimana⁸⁸, ma alcune testimonianze possono essere sufficienti a questo riguardo. Nel 2007, quando l'Unità di strada di Modena decide di avviare specifiche attività di monitoraggio del fenomeno anche durante i fine settimana, emerge una variazione delle presenze medie dal mercoledì-giovedì al venerdì-sabato di circa un terzo: se la media delle presenze durante i giorni lavorativi era attorno a 82,5 *sex workers*, il fine settimana era di 120⁸⁹.

⁸⁸ La difficoltà risiede nel fatto che le Unità di strada sono operative durante la normale settimana lavorativa e in genere tendono a non programmare le uscite nei giorni che si presume siano di maggior intensità per non intralciare il lavoro delle *sex workers*.

⁸⁹ Relazione dell'Unità di strada di Modena, 2007.

Fig. 2.22 - Stime sulle variazioni stagionali della prostituzione di strada, per città e per mese, anno 2011



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia-Romagna, nostra elaborazione, 2013

A conferma di questo andamento, peraltro prevedibile, nel 2008 l'Unità di strada di Bologna segnalava una situazione d'emergenza nel comune della prima cintura, Zola Predosa, dove il venerdì sera le transessuali peruviane arrivavano a 40 presenze, raddoppiando le medie relative al loro gruppo⁹⁰.

Infine, abbiamo già avuto modo di soffermarci sui turni giornalieri praticati dal gruppo africano, ma non è l'unico gruppo a lavorare sia negli orari diurni che notturni. Da un'elaborazione dei dati di monitoraggio dell'Unità di strada di Bologna raccolti nel 1998 emerge che se le italiane, sia donne che transessuali, lavorano solo in orario notturno, tra i gruppi di *sex workers* straniere anche le donne est europee hanno orari differenziati. In genere, l'esercizio pomeridiano è di molto inferiore a quello serale: nel caso che stiamo esaminando il rapporto tra giorno e notte è di quasi 5 volte, con una presenza media di circa 30 persone nel primo turno e di circa 150 nel secondo. Di nuovo la stagionalità influisce sulla presenza in strada creando variazioni di rilievo, ma gli andamenti sono troppo irregolari per avocarli alla bella o alla brutta stagione. Ad esempio,

⁹⁰ Relazione dell'Unità di strada di Bologna, 2008.

durante il mese di giugno i dati mostrano uno sviluppo opposto nei due sotto-mercati: un calo delle presenze notturne ed un aumento tra quelle diurne che potrebbe suggerire un parziale travaso delle *sex workers* tra le due fasce orarie (tab. 2.14).

Nell'ultimo decennio a complicare ancora di più il quadro della flessibilità del lavoro sessuale si è sempre più consolidata la pratica di interscambio tra prostituzione su strada e in luoghi chiusi: «Ciò consente ad un certo numero di persone di lavorare in strada solo in alcune serate, o momenti di una serata, per poi spostarsi in appartamento o nei night»⁹¹.

Tab. 2.14 Presenza di *sex workers* a Bologna per orario (pomeridiano dalle 17 alle 20 e serale dalle 22 alle 2), per aree geografiche di provenienza, per identità sessuale, per mese, anno 1998

Mesi	Donne Africa		Donne Est Europa		Donne Italia	Transessuali Italia	Totale	
	Giorno	Notte	Giorno	Notte	Notte	Notte	Giorno	Notte
Febbraio	4	71	18	70	6	12	22	159
Marzo	2	72	22	68	3	13	24	156
Aprile	13	68	17	66	1	5	30	140
Maggio	10	100	21	83	8	17	31	208
Giugno	10	55	36	48	2	11	46	116
Luglio	14	72	8	61	1	6	22	140
Agosto	n.p	90	n.p	57	6	16	n.p	169
Settembre	19	69	9	41	4	12	28	126
Ottobre	17	94	27	53	2	16	44	165
Novembre	16	59	23	67	10	8	39	144
Dicembre	n.p	45	n.p	41	2	6	n.p	94
<i>Media</i>	<i>11,7</i>	<i>72,3</i>	<i>20,1</i>	<i>59,5</i>	<i>4,1</i>	<i>11,1</i>	<i>31,8</i>	<i>147,0</i>
<i>%</i>	<i>36,7</i>	<i>49,2</i>	<i>63,3</i>	<i>40,5</i>	<i>2,8</i>	<i>7,5</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Bologna, Progetto Moonlight, Relazione 1998 - nostra elaborazione 2013

⁹¹ Relazione dell'Unità di strada di Reggio Emilia, 2006.

2.4.3 Gli spostamenti forzati

Molti dei continui spostamenti delle *sex workers* compongono le rotte di una mobilità forzata: direttamente dalle organizzazioni che le controllano che «considerano più sicuro e proficuo far permanere nei vari territori le ragazze solo per alcuni periodi, per poi spostarle velocemente su altri»⁹² o dallo Stato, a partire dagli interventi decisi dai governi locali per dissuaderle o spostarle, fino ai rimpatri forzati che costituiscono l'apice delle numerose attività di contrasto all'immigrazione irregolare.

La coercizione alla mobilità è in primo luogo una strategia di gestione e di controllo, da parte degli imprenditori illegali che le sfruttano, finalizzata ad impedire lo stabilirsi di relazioni sociali al di fuori del gruppo etnico di riferimento. Le relazioni con i clienti sono dal punto di vista dei protettori le più pericolose. Enzo Ciconte (2005) nella sua ricerca basata sui documenti del Tribunale di Bologna, a questo proposito riporta una testimonianza significativa ed emblematica dei rapporti tra sfruttatori e *sex workers*:

«Gli albanesi avevano il terrore che si intrattenessero a lungo con il cliente e che tra di loro si stabilisse un rapporto che travalicasse quello di lavoro. Le controllavano continuamente. Facevano dei giri con la macchina oppure a piedi per tenere sotto controllo la situazione. Monica dirà durante il processo: “Loro avevano paura di questi, loro hanno pensato che noi parlavamo così tanto con loro perché volevamo andare via, scappare con loro”. C'è una sorta di ossessione che si concentra sul tempo trascorso con il cliente, il terrore, sempre sovrastante, che la donna possa fuggire con il cliente e che ciò possa capitare se lei sta con il cliente più del necessario a consumare un rapporto sessuale che deve essere frettoloso e sbrigativo. È una vera e propria ossessione che ritroviamo di frequente, e non solo a Bologna, ma dappertutto» (Cicone, 2005, 223).

I frequenti spostamenti delle *sex workers* sono determinati in modo diretto anche dagli organi dello Stato, sia a livello nazionale che decentrato, a partire dagli interventi della polizia per il controllo del territorio e di contrasto

⁹² Relazione dell'Unità di strada di Modena. Bilancio di dieci anni di attività, 1995-2005.

alla prostituzione di strada e all'immigrazione irregolare, fino alle politiche urbanistiche e di rigenerazione urbana.

Molti sono i casi che descrivono le attività di *displacement*⁹³ dei gruppi indesiderati di *sex workers* da molte zone urbane ed extraurbane da parte dei governi locali e i loro effetti.

Ricordiamo la strategia messa in campo dalle *sex workers* nigeriane e i loro frequenti spostamenti tra le zone industriali di Modena: dalla centrale della Bruciata, alle sedi dislocate di Modena Nord e della Nonantolana. In termini assoluti dal 2007 al 2008, da un *range* di presenze alla Bruciata che andava da un minimo di 35 ad un massimo di 50, si passa l'anno successivo da un minimo di 1 ad un massimo di 50⁹⁴.

A proposito dell'impatto degli interventi delle autorità, un altro caso emblematico è quello del Ponte d'Enza, una zona rurale tra Reggio Emilia e Parma che è un'area esclusivamente africana. Parliamo in particolare delle due strade provinciali (che abbiamo già presentato nel primo paragrafo) che partono dalla via Emilia verso nord e la località di Sorbolo (s.p. 73) e verso sud e il paese di Montechiarugolo (s.p. 95).

Da metà del 2002 le operatrici dell'Unità di strada avevano cominciato ad annotare che i controlli da parte della polizia di stato e di quella municipale si facevano sempre più frequenti. La situazione delle *sex workers* nella zona era già notevolmente deteriorata quando la morte di una del gruppo «le ha terrorizzate e ha ulteriormente aggravato le loro condizioni reali e psicologiche su queste strade, così sono sparite dalla zona per quasi tutto il mese di gennaio»⁹⁵.

⁹³ Il significato più consolidato del concetto di *displacement* è lo spostamento forzato di persone, gruppi, popolazioni. *Displacement* si dà quando tali gruppi sono spinti fuori, espulsi e rimossi da una forza, di fonte politica o economica, che ha il potere di negare loro l'insediamento nello spazio sulla base di una libera scelta, piuttosto essi vengono forzati a muoversi contro la loro volontà. Come molti studi confermano, e come vedremo nel capitolo 3, il potere della legge è un agente spaziale e uno strumento cardine dei processi di *displacement* (Cfr. *Displacements: an introduction to the theme issue, Environment and Planning D: Society and Space*, 2004, volume 22, pp.795-797).

⁹⁴ Relazione dell'Unità di strada di Modena, 2007.

⁹⁵ Relazione dell'Unità di strada di Reggio Emilia, 2003.

Dopo l'evento letale, le operazioni di polizia, inizialmente condotte con uno stile più paternalistico che minaccioso, finalizzate a dissuaderle «e a costringerle (solo per poco tempo del resto) a non farsi vedere in strada»⁹⁶, aumentarono esponenzialmente su tutte e due le provinciali. Secondo la testimonianza delle operatrici «iniziarono le «retate» (prima quasi del tutto assenti) probabilmente mirate solo alle *sex workers* già conosciute dalla polizia e dai carabinieri»⁹⁷. Nel giro di poco tempo un numero compreso tra le 5 e le 12 nigeriane vennero portate a più riprese al CPT/a⁹⁸ di Roma e rimpatriate.

Durante l'estate del 2003, col passare di una sola stagione, sulla s.p. 95 per Montechiarugolo le *sex workers* nigeriane aumentano, le operatrici osservano i nuovi arrivi e il ritorno di chi non si vedeva da tempo: chi arriva dalla Nigeria e si trova in strada per la prima volta, chi arriva da altre città, spesso italiane, talvolta anche europee, e che svolge questo lavoro da più anni.

Anche sulla s.p. 73 verso Sorbolo crescono i nuovi arrivi, ma «le ragazze “storiche” sono piano piano sparite, alcune sono uscite e si sono regolarizzate, altre lavorano al chiuso»⁹⁹.

Nell'anno successivo, il 2004, nei primi mesi furono registrati cali netti di presenze sulla s.p. 95 verso Montechiarugolo e alla fine dell'anno sulla s.p. 73 verso Sorbolo, dove i lavori del cantiere della T.A.V.¹⁰⁰ ridussero il tratto di strada dove si poteva sostare.

Nonostante il controllo costante e assiduo delle forze dell'ordine, i dati del 2005 confermano una massiccia presenza su ambedue le strade: verso Sorbolo la presenza è esclusivamente diurna, mentre verso Montechiarugolo un buon numero di *sex workers* sono presenti nell'arco delle 24 ore.

Nel 2006 la strada provinciale 73 andò in declino per altri fatti inquietanti (tra cui un omicidio di un bambino nei pressi di una delle piazzole abituali delle *sex workers* nigeriane, che non vollero più lavorare nella zona) e i conflitti con

⁹⁶ Relazione dell'Unità di strada di Reggio Emilia, 2003.

⁹⁷ Relazione dell'Unità di strada di Reggio Emilia, 2003.

⁹⁸ I Centri di permanenza temporanea e di accoglienza (CPT/a), oggi chiamati Centri di identificazione e di espulsione (CIE), non hanno funzioni di assistenza per i migranti, ma sono centri dove vengono trattenuti in attesa di essere rimpatriati. Cfr. Capitolo 4, nota 277, p. 301.

⁹⁹ Relazione dell'Unità di strada di Reggio Emilia, 2003.

¹⁰⁰ Si tratta dei cantieri per la costruzione della Tratta ferroviaria ad Alta Velocità.

alcuni abitanti delle case sparse sulla via che lamentavano i loro schiamazzi. Nell'altro cono della clessidra, al contrario, il numero delle *sex workers* cresceva e i turni di lavoro si moltiplicavano (tabb. 2.15 e 2.16).

Tab. 2.15 - Presenze medie giornaliere di *sex workers* nigeriane nell' area rurale di Ponte d'Enza, Reggio Emilia (1999-2003)

	medie giornaliere
1999	25
2000	28
2001	30
2002	30
2003	8

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione

Tab. 2.16 Stime sul peso percentuale dell'area rurale di Ponte d'Enza sul mercato locale di Reggio Emilia (con dettaglio sulla s.p.73 per Sorbolo e sulla s.p. 95 per Montechiarugolo) anni 2004-2011

	Ponte d'Enza		Ponte d'Enza
	Sorbolo	Montechiarugolo	L'intera area
2004	34,0	39,3	73,3
2005	20,7	36,2	56,9
2006	11,5	29,1	40,7
2007	3,1	43,1	46,2
2008	6,4	21,3	27,7
2009	8,8	30,7	39,5
2010	4,5	21,0	25,6
2011	2,4	29,8	32,2

Fonte: Regione Emilia-Romagna - Progetto Oltre La Strada - nostra elaborazione

Il terzo caso emblematico di questi micro spostamenti, causati dagli interventi volti a disperdere le *sex workers* nel territorio, è il trasferimento a partire dal 2002 del gruppo delle transessuali brasiliane dall'Adriatica nell'abitato di Lido di Classe a sud di Ravenna. L'inasprimento dell'attività di controllo delle polizie di stato e locale le costringe a riorganizzare l'esercizio alle Dune, un'appartata zona residenziale della località balneare dove molte di loro erano residenti da anni, scatenando non pochi conflitti con la popolazione residente e con i turisti estivi. I continui movimenti di fuga dalla statale portano altri gruppi a spostarsi nelle vie nascoste che attraversano le aree agricole, come

via della Sacca, via della Bevanella e la Standiana, oppure a sfuggire alle pattuglie di polizia rifugiandosi nelle aree residenziali delle località attraversate dalla s.s. 16, come Fosso Ghiaia, dove ben presto gli abitanti lamentano il commercio sotto le proprie finestre. Nel 2012 un contrario movimento di fuga porta le transessuali brasiliane cacciate da Lido di Classe ad esercitare nei tratti della statale più prossimi al centro abitato di Savio.

Un ultimo caso particolarmente significativo per gli spostamenti dei gruppi sociali indesiderati possiamo trarlo dal progetto che l'amministrazione di Rimini intraprese nell'estate del 1996 per il recupero del Lungomare nella sua funzione socializzante e pubblica. Il progetto denominato «Isole in festa» faceva perno su un'iniziativa culturale e di intrattenimento serale per i turisti e sulla pedonalizzazione serale della zona attraverso la deviazione del traffico automobilistico «per fare posto a funzioni di transito e di “piazza”» (Maluccelli e Pavarini, 1998).

In tutti i casi esaminati gli spostamenti tra le strade o tra le zone di una città sono per lo più motivati dal bisogno di nascondersi o di fuggire dagli interventi di controllo e di repressione da parte della polizia statale e di quella municipale. Oltre alla dispersione sul territorio e l'avvicinamento ai centri abitati minori, essi producono ciò che gli operatori chiamano «effetto clessidra»¹⁰¹, lo svuotamento temporaneo di una zona a favore di un'altra e il movimento opposto.

L'analisi delle configurazioni spaziali della prostituzione di strada nelle città dell'Emilia-Romagna e dei loro cambiamenti nei due decenni considerati mostra che la collocazione del mercato rispecchia la morfologia del territorio. In una regione policentrica ad uno stadio dello sviluppo insediativo posturbano, il nuovo mercato del sesso, trainato dalle città più influenti, si espande lungo le due maggiori direttrici in un paesaggio frastagliato in cui la città sembra senza confini. Zone d'insediamento stabile della prostituzione si trovano in una molteplicità di ambiti funzionali del territorio, per questo parliamo di una *configurazione estesa*. Ma importanti variazioni danno origine a tre fasi caratterizzate da tre tendenze diverse rispetto all'allontanamento o all'

¹⁰¹ Unità di Strada (a cura delle), *Ordinanze anti-prostituzione - Rapporto di monitoraggio*, 2009.

avvicinamento del mercato ai centri urbani. Il processo spaziale più significativo è il cosiddetto *sprawl* della prostituzione, con cui dall'inizio del nuovo secolo si compie la dispersione e la rarefazione della presenza delle *sex workers* nel territorio. L'analisi sociale di queste configurazioni e di questi processi rivela che le concentrazioni dei gruppi di *sex workers* si formano sulla base del genere e dell'etnia e che la collocazione dei differenti collettivi sull'asse centro-periferia segue la gerarchia sociale che governa il mondo globale della prostituzione.

La tendenza più importante nei due decenni considerati è quella verso una sempre minore concentrazione del mercato. La desegregazione spaziale che ne è seguita benché si sia tradotta in spazi di convivenza tra gruppi eterogenei - per questa ragione la via Emilia rappresenta la strada della *promiscuità* -, ha prodotto un ancora più accentuato occultamento del mercato, che ha continuato ad estendersi a bassa densità tra gli anfratti della «strada madre» della regione. Nel nostro contesto, il processo di desegregazione invece di indicare quale esito prevedibile l'«assimilazione spaziale» (Barbagli e Pisati, 2012) (che avrebbe potuto sostenere l'accettazione e l'integrazione sociale del *sex work*), indica la direzione di una segregazione rovesciata, in cui le *cittadelle*¹⁰² dei cittadini si difendono dai gruppi indesiderati non segregandoli come in passato, ma spostandoli sempre più lontano, fino al limite ipotizzabile di espellerli fisicamente dallo spazio.

A favorire tali esiti del processo di desegregazione spaziale, l'indagine individua nelle trame forzate della mobilità delle *sex workers* il fattore chiave del loro isolamento spaziale e sociale. L'alta mobilità delle *sex workers* non è solamente espressione dell'adattabilità delle lavoratrici alla flessibilità del mercato a livello globale e locale, né solo la manifestazione della possibilità di sfuggire allo stigma sociale separando gli spazi della casa da quelli del lavoro, ma è l'effetto dei continui spostamenti coatti diretti dall'intervento pubblico, un fattore sul quale si sposta adesso l'attenzione della nostra indagine.

¹⁰² «La *cittadella* è un tipo di segregazione definita come una concentrazione nello spazio degli appartenenti ad un gruppo definito in base alla sua posizione di superiorità rispetto agli altri strati sociali» (Barbagli e Pisati, 2012, 18).

CAPITOLO 3. *Leggi cittadine* contro la prostituzione di strada

*“Fiorenza mia, ben puoi esser contenta
[...]
verso di te che fai tanto sottili
provvedimenti, ch'a mezzo novembre
non giugne quel che tu d'ottobre fili.”*

Dante Alighieri, Purgatorio, VI

In questo capitolo cominceremo con l'esaminare le ragioni politiche delle configurazioni spaziali che hanno caratterizzato i mercati locali del sesso commerciale in Emilia-Romagna negli ultimi due decenni, a partire dalla concomitante propagazione nelle città di nuove norme e divieti contro la prostituzione di strada.

Per comprendere il fenomeno giuridico e politico delle ordinanze dei sindaci e spiegare le ragioni della loro diffusione nei contesti locali, abbiamo raccolto un corpus di 45 atti amministrativi¹ in venti città della regione, la cui analisi permette di ricostruire come si è evoluto lo strumento giuridico dell'ordinanza e i suoi contenuti, in termini di motivazioni e destinatari dei divieti (Allegato III).

Una premessa storica evidenzia le diverse logiche che hanno sotteso l'azione dell'autorità civile nelle città del passato. Pratiche antiche di proibizione e regolamentazione, basate sulla segregazione spaziale e la discriminazione sociale delle prostitute, sono sopravvissute fino al XX secolo, quando sono state spazzate via dal movimento internazionale dell'abolizionismo e da una prospettiva sociale sulla prostituzione.

Andremo ad indagare le ragioni per cui, nell'ultimo decennio del secolo scorso, i comuni tornano ad essere i maggiori interpreti di nuove iniziative proibizioniste sulla prostituzione, di cui le ordinanze rappresentano l'emblema.

¹ L' Allegato III raccoglie 45 titoli di ordinanze, un numero che si avvicina all'intero universo dei provvedimenti amministrativi emessi in tema di prostituzione in Emilia-Romagna, ma notizie di vecchi e nuovi provvedimenti non smettono di arrivare, quindi l'elenco benché accurato è un'approssimazione delle cui mancanze o imprecisioni mi assumo ogni responsabilità.

Una premessa giuridica sul fenomeno delle leggi cittadine tenta di chiarire, inoltre, le implicazioni nel campo dei rapporti istituzionali tra stato e città e di quelli tra politica e diritto, prodotte dal tentativo dei sindaci di regolare un fenomeno già disciplinato da una legge nazionale ed avocare a sé un potere emergenziale per eseguire le loro decisioni.

L'esito delle ordinanze nei sistemi regolativi locali (in cui comunque convivono politiche ispirate a diversi modelli) è l'affermazione di tendenze apertamente repressive verso la prostituzione di strada, percepita non solo come incompatibile con la vita urbana, ma tra le più gravi minacce alla sicurezza della città.

3.1 I comuni e la prostituzione: una lunga storia

Fin dalla nascita dei Comuni nelle città della media ed alta Italia del XII secolo, gli Statuti municipali, che dell'autonomia politica delle nuove istituzioni furono l'emblema, contenevano prescrizioni destinate alle prostitute che imponevano loro di indossare «marchi» di identificazione, al fine di renderle riconoscibili e, quindi, separabili dal resto della comunità. Le regole sui capi d'abbigliamento, sui colori degli abiti e dei cappelli che le prostitute potevano indossare, variavano da città a città. A Bologna dovevano portare una fascia bianca con rose nere e un sonaglio.

Sulle donne pubbliche² l'autorità locale esercita una discriminazione diretta, ma non erano le sole a cui si rivolgeva la regolazione per legge dell'abbigliamento. Se già durante l'impero cristiano l'abbigliamento femminile

² L'accento sulla pubblicità nella definizione del meretricio viene posta nel XII secolo dal canonista Graziano, secondo cui l'essenza della prostituzione risiedeva nella promiscuità piuttosto che nello scambio economico tra prostituta e cliente. La donna che aveva molti amanti era una prostituta al di là del fatto che ricevesse denaro per le sue prestazioni. Ma non era una prostituta se li avesse avuti in segreto, così come non lo era colei che accettava normalmente denaro in cambio dei suoi favori. La questione d'ordine politico sollevata dalla nuova definizione era la dimensione pubblica della promiscuità: cioè «la certezza dello scandalo e la probabilità di corruzione di innocenti» (Pelaja e Scaraffia, 2008, 172-173).

era stato oggetto di analisi puntigliose da parte dei moralisti cristiani, il cui reiterato messaggio era che «il vestito di una donna deve riflettere il suo status morale e sociale», dalla metà del 1200 dai consigli morali si passò ad una regolazione penale dei codici simbolici dell'apparire (Brundage, 1987).

Negli Statuti municipali fiorirono le prescrizioni legali sull'abbigliamento e sulla moda femminile (*sumptuariae leges*)³. Tale sistema di restrizioni durò fino al XVI secolo ed era finalizzato, secondo i giuristi dell'epoca, al mantenimento dell'ordine sociale, in termini di distinzione e di distanza tra le classi. A tal proposito si racconta che le signore dabbene in procinto di affrontare un viaggio dovessero attentamente raccogliere informazioni sulle regole d'abbigliamento adottate nelle diverse città, nonché sui segni che identificavano le meretrici, per non incorrere in situazioni imbarazzanti.

La proliferazione delle leggi per la riduzione del lusso, che si diffusero per imitazione da una città all'altra, diedero vita ad una tale frammentazione di regole che anche a Dante Alighieri, nella Divina Commedia, piacque stigmatizzare la perdita di autorevolezza delle leggi cittadine italiane.

Dal medioevo alla prima età moderna, le autorità civili e religiose cittadine ebbero un ruolo cruciale nella disciplina della prostituzione. Intorno al XV secolo cambiò la concezione stessa della prostituzione: da male inevitabile da tollerare tacitamente per evitare danni peggiori all'ordine familiare (secondo l'approccio politico di Agostino), divenne un servizio di pubblica utilità da controllare e regolamentare; e il ruolo dei comuni si fece ancora più significativo e le loro politiche mutarono.

In molte città dell'Europa meridionale, i bordelli, fino ad allora tollerati nelle zone più periferiche e degradate, furono riorganizzati dalle autorità municipali ed insediati nei quartieri più centrali o facilmente accessibili. Inoltre

³ Le *Sumptuary Laws* (Brundage, 1987) erano prescrizioni per la “riduzione del lusso e degli ornamenti” che fiorirono nelle città italiane del nord in un periodo di grande sviluppo e prosperità economica tra la metà del 1200 e l'inizio del 1300, e durarono fino al XVI secolo. L'aristocrazia e le classi nobili sono esentate da tali provvedimenti, piuttosto destinati ai nuovi ceti mercantili (a chi prospera con il commercio, con la manifattura, con le professioni – inclusa la prostituzione) per regolare e rafforzare le distinzioni di classe.

la regolare tassazione dei bordelli autorizzati, gestiti direttamente dai comuni o dai privati attraverso un sistema di licenze, rappresentava un gettito di rilievo per i bilanci municipali (Hufton, 1996, Pelaja e Scaraffia, 2008).

Nella seconda metà del '400, a Bologna il sistema regolativo municipale prevedeva non solo un pubblico lupanare composto da un gruppo di case e di osterie situato proprio nel centro della città, ma un organismo giudiziario, l'Ufficio delle Bollette, preposto al controllo di alcuni gruppi sociali - stranieri, osti, mezzane, lenoni, meretrici, ecc.- e al giudizio nei contenziosi riguardanti piccole somme di denaro. Per il controllo della prostituzione i magistrati hanno diverse funzioni: redigono gli elenchi delle meretrici; riscuotono l'imposta d'esercizio; rilasciano la patente grazie alla quale una prostituta benestante può abitare fuori dal lupanare senza obbligo di esposizione dei segni distintivi; giudicano nei contenziosi tra prostitute e clienti e tra prostitute e lenoni.

L'Ufficio delle Bollette, che cambiò funzioni in epoca di Controriforma nel corso del XVI secolo, occupandosi principalmente della scoperta e della denuncia delle prostitute non registrate, mantenne comunque, oltre alla funzione repressiva, quella di rendere giustizia alle prostitute per le eventuali inadempienze dei clienti nei pagamenti (Ferrante, 1987).

Alla fine del '600, per la mano purificatrice dei riformatori protestanti, il bordello autorizzato era scomparso in tutta Europa (Hufton, 1996) e venne inaugurato un nuovo periodo di proibizionismo. Sebbene la fine dell'epoca della regolamentazione negli stati cattolici non fu mai definitiva, la chiusura di molti lupanari comportò la diffusione della prostituzione in molte e diverse zone urbane e l'intensificarsi dei tentativi, da parte dei giuristi cittadini, di limitarle attraverso nuove norme e divieti. Come, ancora una volta, è esemplificato dalla storia di Bologna. Pochi anni dopo l'annessione della città allo Stato Pontificio (1513), papa Giulio II, pur mantenendo in vita il sistema di regolazione, a causa delle lamentele dei Padri cappuccini, la cui chiesa sorgeva accanto alla zona «a luci rosse», chiuse quel bordello nel 1519 ed emanò il divieto di esercitare vicino a chiese e conventi (Ferrante, 1987).

Quando quell'intreccio eterogeneo di legge e consuetudini locali, che ha tentato in vario modo di proibire o regolamentare la prostituzione per secoli, fu

sostituito alla nascita dello Stato unitario con un regolamento omogeneo⁴ e applicabile a tutti i comuni, urbani e rurali, che accoglievano prostitute (Gibson, 1995), venne avviato in Italia un moderno sistema statale di regolazione della prostituzione sotto lo stretto controllo medico e la sorveglianza delle autorità di polizia che durò quasi 100 anni, nonostante le molte evidenze circa il fallimento della sua istituzione più importante, le case di tolleranza⁵.

La prostituzione clandestina, cioè quella esercitata fuori dai bordelli, rimase un problema anche durante la gestione della regolamentazione da parte del regime fascista, durante il Ventennio. Nonostante il Regolamento del 1923 consentisse anche il meretricio individuale «fuori dei locali autorizzati» purché le meretrici fossero «munite di apposita tessera sanitaria»⁶, nel 1926 il Testo Unico di pubblica sicurezza⁷ allarga il campo dell'illecito alla «sosta in luoghi pubblici in attitudine d'adescamento» (art. 213). Chi fosse stata scoperta in tali

⁴ Con l'emanazione del Regolamento di Cavour nel 1860, inizia in Italia la politica statale di regolamentazione della prostituzione, che dura fino al 1958. Ispirata al modello francese inaugurato da Napoleone nel 1802, a seguito della diffusione delle malattie veneree tra le fila dell'esercito, lo sviluppo del sistema regolamentarista è inizialmente legato alle necessità militari. La legalizzazione della prostituzione e il suo sistema di amministrazione statale, sostenuto da laici e illuministi dell'epoca, appariva come una risposta razionale, moderata e moderna. Razionale, perché introducendo l'ispezione sanitaria obbligatoria costituiva il miglior scudo per la salute pubblica di cui il nuovo stato era garante; moderna, perché non era basata sulla condanna morale della prostituta: «l'immoralità in sé non è punibile in quanto lo Stato è in grado di giudicare soltanto la condotta che si manifesta con atti esterni» (Cesare Beccaria); moderata perché era contraria alle punizioni eccessive: se le prostitute rispettavano i limiti prescritti dalla legge (la segregazione nelle case chiuse, il divieto di adescare per strada, la visita ginecologica obbligatoria) non dovevano subire alcuna pena; quelle che violavano la legge meritavano una punizione equilibrata, brevi periodi di prigione o piccole multe (Gibson, 1995).

⁵ Non è difficile ritrovare i dati storici del fallimento dell'istituzione delle *case di tolleranza* volute da Cavour subito dopo l'unità d'Italia. Dai resoconti sanitari e polizieschi si rileva che un numero di donne maggiore di quello registrato nelle case rischiava la prigione adescando per strada, pur di sfuggire alle condizioni di vita nei bordelli statali (Gibson, 1995; Bellassai, 2006).

⁶ L'art. 20 del «Regolamento per la profilassi delle malattie veneree e sifilitiche» del 25 marzo 1923 prescriveva alle lavoratrici che volevano esercitare fuori dalle case di tolleranza l'obbligo della tessera, con fotografia e timbro della Prefettura, e della visita sanitaria almeno due volte la settimana.

⁷ Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza, artt. 194-213, 6 novembre 1926.

atteggiamenti sarebbe stata identificata dagli agenti di polizia e condotta alla visita medica. La stretta repressiva poliziesca e la vigilanza sanitaria coatta non impedirono, secondo quanto riportato dagli studi storici, la crescita del livello di mortalità per sifilide e blenorragia per tutto il decennio successivo⁸.

Si deve attendere il secondo dopoguerra e la nascita della Repubblica per vedere affermarsi in Italia le istanze di depenalizzazione della prostituzione, portate avanti dal movimento abolizionista⁹ dalla seconda metà dell'800; con la Legge Merlin del 1958¹⁰, anche le norme adottate dall'ordinamento italiano saranno improntate al nuovo paradigma¹¹, già largamente maggioritario tra i paesi europei (fig. 3.1).

⁸ Gattei Giorgio, «La sifilide: medici e poliziotti intorno alla "Venere politica"», in AA.VV., *Storia d'Italia. Annali*, vol. 7, Einaudi, Torino 1984; Strazza Michele, «La legge e l'alcovia: la prostituzione nella legislazione italiana tra '800 e '900», in *Storia in network*, n. 144.

⁹ Il movimento abolizionista guidato da Josephine Butler, la fondatrice nel 1875 della Federazione abolizionista internazionale, un'organizzazione attiva ancora oggi in Inghilterra, raccolse diverse anime: liberali, femministe «della prima ondata», protestanti evangelici ed anche cattolici che si unirono attorno a questa visione nella seconda metà dell'Ottocento. «Nonostante il papato medioevale avesse a tratti tollerato la prostituzione, papa Pio IX qualificò il riconoscimento legale delle case chiuse come un “mercimonio patentato di carne umana indegno dei popoli civili di cristiani”» (Gibson 1995, 24). Battendosi contro il sistema di regolamentazione, che privava le prostitute di qualsiasi diritto civile, scelsero il loro nome in analogia con il movimento abolizionista che si batteva contro la schiavitù (Danna, 2001, 56).

¹⁰ Legge 20 febbraio 1958, n.75 *Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*, cosiddetta Legge Merlin dal nome della senatrice socialista Lina Merlin che ne fu la relatrice.

¹¹ L'ampliarsi dell'alternativa tra il modello di politiche detto «proibizionismo» e quello della «regolamentazione» è il risultato di un cambiamento di paradigma che, secondo la moderna razionalità eziologica, considerava le cause sociali e ambientali della prostituzione piuttosto che le deficienze morali innate nelle donne (Gibson, 1995). Secondo gli abolizionisti la riforma sociale (o la carità privata) avrebbe eliminato i bisogni economici che erano alla base della prostituzione. Nel frattempo lo stato non doveva interferire con la libertà delle donne di scegliere la prostituzione come professione, e l'atto prostitutivo non doveva essere vietato dalla legge (Danna, 2001).

Fig. 3.1. Date della chiusura dei bordelli in alcuni paesi dell'Unione Europea

Gran Bretagna	1885	
Irlanda	1885	
Danimarca	1901	
Olanda	1911	
Svezia	1918	
Germania	1927	
Francia	1946	
Belgio	1948	
Spagna	1956	
Italia	1958	
Austria	Mai	
Fonte: Daniela Danna (2001)		

Il modello abolizionista che si impose nel XX secolo ha informato la nostra e molte altre leggi europee¹², e la Convenzione delle Nazioni Unite del 1949 per la Soppressione dello Sfruttamento della Prostituzione altrui, a cui la legge italiana si ispira. Il ribaltamento di ottica cercato dalla senatrice socialista Lina Merlin in dieci lunghi anni di dibattiti parlamentari, è espresso dal principio della non punibilità della prostituzione *in sé*, esercitata fuori da qualsiasi forma di organizzazione, ritenuta equivalente allo sfruttamento.

Nel tentativo di far cessare la segregazione delle prostitute e la stigmatizzazione legale e sociale del loro status, l'abolizionismo considera libero e lecito lo scambio tra servizi sessuali e denaro, ma «rifiuta di dare garanzie legali a questo contratto» (Danna, 2001, 7), soprattutto in Italia, perché contrario alla moralità. Gli abolizionisti, che pensano alle prostitute piuttosto come vittime e le incoraggiano a lasciare la professione, si concentrano sulla repressione penale di tutti coloro che contribuiscono all'organizzazione del commercio del sesso. Le conseguenze sull'esercizio concreto della prostituzione sono innumerevoli, dato che vengono criminalizzate tutte quelle attività su cui la professione si basa: dall'affitto di un appartamento dove esercitare,

¹² Ad esclusione di Austria e Grecia in cui continuarono a vigere legislazioni diversamente ispirate al regolamentarismo.

all'accompagnamento al posto di lavoro, all'attività commerciale per la ricerca dei clienti.

Per alcuni decenni la progressiva riduzione della prostituzione visibile nei paesi dell'Europa occidentale decretò il successo di questo paradigma, sostenuto dalla crescita del benessere, dall'aumento delle opportunità per le donne anche dei ceti più bassi e dal parallelo ridursi della prostituzione causata dalla povertà¹³.

Dopo quasi cinquant'anni nuove tentazioni proibizioniste e regolamentariste riappaiono con particolare vigore in concomitanza con la crescita della prostituzione di strada determinata dai forti flussi migratori verso le città del nord Italia. Sono i comuni, investiti da uno dei più controversi effetti della globalizzazione, l'aumento di donne senza mezzi dedite alla prostituzione sulle vie urbane, i maggiori interpreti del nuovo approccio. I sindaci varano nuovi provvedimenti, impongono limiti e divieti alla prostituzione di strada a livello locale, sanzionando prostitute e clienti.

3.2 La distribuzione cronologica e geografica delle ordinanze antiprostituzione in Italia

Nell'estate del 1998, circa 50 sindaci del nord Italia¹⁴ emisero delle ordinanze antiprostituzione. Non esistendo un elenco ufficiale di tali provvedimenti amministrativi, le cifre rimangono pure stime, ma quel particolare dispositivo ha fatto fin da subito tendenza tra i primi cittadini.

Le ormai memorabili «multe ai clienti»¹⁵ iniziarono a Rimini nel gennaio 1998, in previdente anticipo sulla stagione estiva. Mesi prima che il più

¹³ In merito al dibattito sulla valutazione del sistema abolizionista in Europa, cfr. Danna (2001).

¹⁴ Di Rienzo R. e Nicotri G., *La puttana della porta accanto*, L'Espresso, n. 4 del 28.01.1999, A. Mondadori, Milano.

¹⁵ L'immediata risonanza che le ordinanze dei sindaci ebbero nel dibattito pubblico fu dovuta in buona parte alla punizione dei clienti. Per questa ragione nel linguaggio mediatico le ordinanze sindacali furono conosciute come le «multe ai clienti».

importante centro dell'intrattenimento e del turismo balneare della riviera adriatica si mettesse in moto, trasformando la tranquilla città di provincia in una metropoli di circa un milione di persone, il sindaco Giuseppe Chicchi (Ds-Ulivo) emise un'ordinanza che stabiliva nuovi divieti riguardanti la domanda e l'offerta di prestazioni sessuali a pagamento svolte in suolo pubblico¹⁶.

Nel tentativo di eliminare o ridurre le manifestazioni visibili del sesso commerciale nello spazio urbano, la pratica del provvedimento amministrativo si estese repentinamente in molte città. Il sindaco romagnolo fece scuola e molti amministratori di coalizioni politiche opposte lo seguirono sulla strada delle sanzioni. Nelle file del centro sinistra¹⁷, tra i primi si collocarono: Giuliano Barbolini, sindaco di Modena e quello di Padova, Flavio Zanonato; il sindaco di Bologna, Walter Vitali e quello di Zola Predosa (Bologna), Giacomo Venturi; quello di Novara, Giovanni Correnti; Filippo Penati, sindaco di Sesto San Giovanni (Milano); Enzo Giancarli sindaco di Ancona e Lido Scarpetti, sindaco di Montecatini Terme (Pistoia); nonché il sindaco di Trieste, Riccardo Illy. Altrettanti i sindaci della coalizione del centro-destra¹⁸. Quella di Milano fu la prima giunta non ulivista ad emanare un'ordinanza antiprostituzione a firma di Riccardo De Corato (An), vicesindaco della giunta di Gabriele Albertini (Forza Italia); poi seguirono il sindaco di Treviso, Giancarlo Gentilini (Lega Nord) e altri esponenti di Forza Italia come: il sindaco di Vicenza, Enrico Hüllweck; il

¹⁶ Ordinanza n. 18799A del Comune di Rimini, 28 gennaio 1998, *Misure preordinate ad una maggiore sicurezza stradale nonché ad un ordinato utilizzo del demanio stradale. Divieti riguardanti la domanda e l'offerta di prestazioni sessuali a pagamento svolte in suolo pubblico*.

¹⁷ Nella seconda metà degli anni '90 le giunte locali di centrosinistra erano formate dalla coalizione politica dell'Ulivo, un'esperienza riformista e progressista che nacque nel 1995 e visse sotto forme diverse fino al 2007. Il Partito dei Democratici di Sinistra (Pds,) nato nel 1991 con lo scioglimento del Partito Comunista Italiano e divenuto nel 1998 Democratici di Sinistra (Ds), fu una delle principali componenti dell'Ulivo insieme ai partiti moderati di centro, tra cui il Partito Popolare Italiano (Ppi) e altre forze della sinistra, come i Verdi e i Cristiano sociali.

¹⁸ Il Polo per le Libertà fu la coalizione dei partiti di centrodestra che si presentò sulla scena politica italiana nel 1994. Era formato essenzialmente da Forza Italia, il partito guidato da Silvio Berlusconi, e dalla Lega Nord, il partito regionalista e federalista di Umberto Bossi; oltre a due piccoli partiti democristiani di centro, il Centro Cristiano Democratico e l'Unione di Centro. Nel 2000 mutò nome in Casa delle Libertà e vi aderì anche Alleanza Nazionale, il partito nazional-conservatore guidato da Gianfranco Fini.

sindaco di Asti, Luigi Florio e la sindaca di Verona, Michela Sironi. Questo primo gruppo di sperimentatori sarà destinato a crescere in poco tempo.

Le regioni in cui si concentrò maggiormente la prima ondata di nuove norme cittadine per il contrasto della prostituzione di strada furono la Lombardia, il Veneto, l'Emilia-Romagna e il Piemonte, praticamente l'intero *spazio padano*. Nell'Italia centrale, ad esclusione del comune di Roma in cui il sindaco Francesco Rutelli (Ulivo) ne studiò la stesura ma non la emanò, non furono individuati comuni che le avessero adottate¹⁹. Nelle grandi città meridionali tra cui Napoli, Palermo e Catania, i sindaci di centrosinistra, rispettivamente Antonio Bassolino, Leoluca Orlando ed Enzo Bianco, si espressero pubblicamente contro tali provvedimenti²⁰.

La distribuzione territoriale dei comuni che nel biennio 1998-99 adottarono le ordinanze antiprostituzione verrà confermata anche dieci anni più tardi da un monitoraggio compiuto dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)²¹ sul biennio 2008-2009, in cui si registrò una nuova impennata di emanazioni. Le 1300 ordinanze sindacali raccolte, di cui 200 solo sulla prostituzione di strada, furono emesse nel 77% dei casi nelle città settentrionali (il 43% nel nord-ovest e il 24% nel nord-est); il 16% nelle città dell'Italia centrale e il 7-8% nel sud e nelle isole. Anche la graduatoria delle regioni per numero di ordinanze adottate conferma ai primi posti quelle settentrionali: Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte.

Durante la seconda ondata di ordinanze sindacali, nel biennio 2008-2009, la prostituzione di strada continua ad essere la questione principale a cui vengono applicati i nuovi dispositivi locali, ma il loro utilizzo è esteso a regolare i più disparati fenomeni urbani: il consumo e la vendita di alcool, il graffitismo, l'accattonaggio, l'abbandono dei rifiuti, i bivacchi, il rumore e gli schiamazzi, finanche l'abbigliamento femminile per motivi religiosi.

¹⁹ Cfr. Davide Boarati, *La repressione della prostituzione in Italia, dalla segregazione alle ordinanze sindacali*, Tesi di Laurea, Università di Bologna, a.a. 1998-1999.

²⁰ Cfr. Michele Smargiassi, *Lucciole a casa. L'Italia si spacca*, La Repubblica, 21 agosto 1998; e Natalia Aspesi, *La santa crociata del divieto di sosta*, La Repubblica, 22 agosto 1998.

²¹ Monia Giovannetti, "Le ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana", in Monia Giovannetti (a cura di) *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, Cittalia, Fondazione ANCI Ricerche, Roma, 2012.

Un'ineffabile gamma di comportamenti fino ad allora leciti, e nella maggior parte dei casi ancora leciti per il diritto civile e penale italiano, furono vietati attraverso provvedimenti valevoli entro i confini amministrativi dei comuni. I sindaci dei centri urbani più importanti, ma anche quelli delle città di medie e piccole dimensioni²², cominciarono a sanzionare un ampio ventaglio di condotte considerate generative di disordine sociale e fisico e causa del degrado e dell'insicurezza cittadina.

3.2.1 Le città settentrionali e la questione sicurezza urbana

La distribuzione geografica delle ordinanze fa emergere che la spinta all'inasprimento degli atteggiamenti delle autorità locali nei confronti della prostituzione di strada viene dalle città delle regioni settentrionali dell'Italia per estendersi durante il primo decennio del nuovo secolo anche ai comuni più piccoli e alle aree centrali della penisola.

L'humus propulsivo di questo movimento *dal basso* per la proibizione della prostituzione di strada negli spazi pubblici si trova laddove, fin dagli anni '90, erano state più intense le espressioni del disagio che le modificazioni della struttura economica e della composizione sociale avevano prodotto sulla qualità della vita urbana: le città del nord.

A partire dalle regioni dello *spazio padano* la sicurezza urbana era diventata uno dei temi più riconoscibili della complessa *questione settentrionale*, che i sindaci cominciano a rappresentare con un nuovo protagonismo nella lotta politica. E' per garantire questo nuovo bene pubblico, sul quale sempre più

²² Grazie ai dati dell'ANCI (Giovannetti, 2012), è possibile osservare una relazione proporzionale diretta tra la dimensione dei comuni e l'emissione delle ordinanze da parte dei governi locali. Se nel periodo considerato dal monitoraggio, quasi la totalità delle città con più di 250.000 abitanti del campione (221 comuni) aveva in vigore almeno un'ordinanza, la loro adozione ha comunque coinvolto il 64% delle città medie (dai 100.000 ai 250.000 abitanti); il 42% di quelle dai 50.000 ai 100.000 abitanti; il 10% delle piccole, dai 15.000 ai 50.000 abitanti; il 4% dei comuni dai 5000 ai 15.000 abitanti (ivi, 27).

vengono valutati dai cittadini elettori, che i primi cittadini iniziano a rivendicare nuovi strumenti, competenze e poteri.

Il posizionamento della sicurezza nelle agende politiche dei governi cittadini viene fatto risalire da molti osservatori²³ a due fattori fondamentali e per molti versi interconnessi: l'elezione diretta dei sindaci²⁴ e la crescente domanda di sicurezza nelle città, che convoglia senza mediazioni le richieste dei cittadini verso i rappresentanti dell'ente locale. In tal senso sarebbe lo stesso ruolo dei sindaci a favorire l'imporsi di una costruzione della sicurezza urbana che oltrepassa «gli strumenti tradizionali di garanzia per attivare un insieme articolato di strumenti e metodi di regolazione della convivenza civile» (Fiasco, 2001).

I problemi posti dall'aumento dell'insicurezza degli abitanti nelle città settentrionali si estendono dai fenomeni criminali, a tutta una serie di problematiche di natura non penale, ma fortemente associate alla vivibilità urbana. Il fatto che a tale diffusione dell'insicurezza non sempre corrisponda un effettivo aumento del rischio di rimanere vittime di un reato, ha spinto l'attenzione verso più complesse motivazioni legate ai fenomeni globali, come i flussi migratori, la cui traduzione nella dimensione locale viene sempre più classificata come causa di un inestricabile intreccio di *disordine e degrado* fisico e sociale.

E' in questa cornice che la prostituzione di strada esercitata visibilmente nello spazio pubblico da migranti diventa un problema sociale prioritario nelle agende politiche locali sulla sicurezza urbana.

Nel decennio considerato la prostituzione rimane costantemente, tra i fenomeni urbani, il più emblematico delle nuove minacce all'ordine cittadino e alla sicurezza dei suoi abitanti, a cui i sindaci sono chiamati a rispondere.

²³ Tra gli altri, Pavarini (2006), Braccesi (2005), Selmini (2004).

²⁴ Legge 25 marzo 1993, n. 81, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*.

3.2.2 Il decennio: 1998-2008

L'iniziativa *contra legem* degli amministratori locali si inserisce comunque in un clima più vasto, europeo e nazionale, in cui la crisi del sistema abolizionista è già conclamata dalle iniziative intraprese da altri attori.

A cavallo del secolo iniziano importanti processi di riforma delle legislazioni nazionali in alcuni stati dell'Unione, tra cui Svezia (1999)²⁵, Olanda (2000), Germania (2001), Francia (2003), Spagna²⁶ (fig. 3.2).

Paesi di differente tradizione adeguano la legislazione nazionale cercando di affrontare i cambiamenti dei mercati della prostituzione nelle città europee prodotti dalle trasformazioni economiche globali e dai flussi migratori.

²⁵ Votata in parlamento nel luglio 1998, dal 1 gennaio 1999 è in vigore in Svezia una nuova legge che proibisce l'acquisto di servizi sessuali, il "Prohibiting the purchase of sexual service act". Il reato – l'acquisto di servizi sessuali – è punito con una multa o con la prigione fino al massimo di 6 mesi. Il governo svedese spingendo in avanti l'ideale abolizionista di una società senza prostituzione, ha individuato nella domanda dei clienti la causa del riprodursi della «violenza della prostituzione» e inaugura una nuova forma di proibizionismo (neoproibizionismo) introducendo nella legislazione sulla prostituzione il reato di acquisto di prestazioni sessuali a pagamento.

²⁶ Nel 2000 l'Olanda introdusse una legislazione neoregolamentista dopo un periodo di tolleranza e di sperimentazione basata su alcune città. Il modello neoregolamentista è fondato sull'accettazione sociale dello scambio sesso-economico nella sfera pubblica, ma si differenzia dalla regolazione ottocentesca in quanto non è punitivo con le prostitute e anzi cerca di proteggerle attraverso il riconoscimento di uno status lavorativo. Un riconoscimento comunque vincolato allo status giuridico delle *sex workers* cittadine olandesi o provenienti da altri paesi comunitari. Molto vicini al caso italiano sono i casi di Francia e Spagna, sia per la tradizione abolizionista, sia per l'alto numero di *sex workers* immigrate che lavorano in strada. La Francia ha introdotto nel 2003, attraverso una legge sulla sicurezza pubblica, misure repressive per prostitute e clienti, e ha proibito la prostituzione di strada. La Spagna ha tentato la strada della depenalizzazione della prostituzione al chiuso, ma nel 2003 è stata ripristinata la precedente legge di stampo abolizionista (Danna, 2007).

Fig. 3.2 Prostituzione all'aperto e della prostituzione al chiuso in Europa

<i>All'aperto</i>	<i>Al chiuso</i>	<i>Stati europei</i>
Proibita	Proibita	Svezia - Irlanda
Proibita (per lo più, oppure consentita in zone deputate)	Consentita (secondo regole stabilite)	Austria
		Germania
		Olanda
		Gran Bretagna
Consentita	Proibita	Italia
		Francia
Consentita	Consentita	Spagna
		Danimarca

Fonte: Daniela Danna (2001)

L'adeguamento degli strumenti legislativi a questa nuova realtà si è basato essenzialmente su una distinzione, controversa ma largamente accettata, tra *prostituzione volontaria* e *prostituzione coatta*²⁷, che richiede al legislatore soluzioni articolate e capaci di affrontare sia il problema dello statuto giuridico e dei diritti di chi esercita liberamente (in modo autonomo e senza sfruttatori), sia quello della protezione dei diritti fondamentali delle persone trafficate e immesse nel mercato con la forza.

Anche in Italia si riaccende nello stesso periodo la messa in discussione della Legge n. 75 del 1958, la cosiddetta Legge Merlin, che della cultura abolizionista è l'espressione nazionale. Le proposte di modifica avanzate nei due rami del Parlamento italiano dai diversi schieramenti politici si moltiplicano: dalle 10 depositate nella XII Legislatura (1994-1996) si passa a 22 nella XIII

²⁷ Come ho avuto modo di dimostrare altrove (Maluccelli, 2002), «benché non sia facile distinguere una vittima del traffico da una prostituta volontaria (o *sex worker*) e stimare la dimensione del fenomeno in presenza di una definizione ambigua dello stesso e in mancanza di ricerche sistematiche ciò non ha impedito l'attribuzione, a dir poco etno-centrica, della prima condizione alle prostitute autoctone, le *professioniste*; della seconda condizione alle prostitute straniere, le *vittime*» (ivi, 240).

(1996-2001)²⁸ e addirittura a 38 nella XV (2006-2008), nonostante nessuna riforma sia giunta ad approvazione fino ad oggi²⁹.

Dal punto di vista, invece, dell'azione di governo, il primo periodo di interventi è inaugurato da quello di centrosinistra in carica dal 1996 al 2001, e si concentra sulla prostituzione coatta: le nuove forme di schiavismo, la lotta al traffico di esseri umani, in specifico alla tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale.

Su invito dell'Unione Europea agli stati membri di rivedere la legislazione nazionale per garantire la criminalizzazione di nuove tipologie di commercio illegale (di esseri umani, di organi, ecc.), il Governo italiano include nella prima legge organica sull'immigrazione (L. 40/1998 conosciuta come Legge Turco-Napolitano) un articolo sul soggiorno per motivi umanitari, secondo cui le «vittime del traffico» possono ricevere un permesso di soggiorno temporaneo al fine di

«consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale» (art. 18, comma 1).

Questo articolo di legge, frutto di un ampio processo di consultazione tra governo, enti locali e organizzazioni sociali e religiose, rese l'Italia uno dei pochi paesi occidentali «ad avere una politica che offre alle vittime del traffico reali opportunità di integrazione sociale» (OSCE, 2004)³⁰.

²⁸ Per un'analisi delle proposte di modifica della L. n.75/1958 presentate nella XIII Legislatura, vedi Danna (2001).

²⁹ Va detto che in Italia il problema irrisolto dello statuto giuridico di chi esercita volontariamente il *sex work* viene generalmente evitato, sia da chi ritiene che lo stato debba legiferare meno possibile su uno scambio privato tra adulti consenzienti, sia da chi ritiene di poter disciplinare l'attività di meretricio grazie alla subordinazione dei soggetti coinvolti.

³⁰ Ciò che i commentatori internazionali intendevano sottolineare con tali lodi era il fatto che la legge garantisse formalmente alle vittime di ottenere un'opportunità di inclusione attraverso due percorsi indipendenti: quello giudiziario e quello sociale. Il primo, in veste di testimoni, qualora avessero denunciato i trafficanti e contribuito alla lotta contro le organizzazioni criminali; il secondo, qualora avessero lasciato la prostituzione e aderito ad un progetto per la loro integrazione sociale. La legge italiana, quindi, mette al centro la tutela dei

L'iniziativa dei governi del centro-sinistra contro la minaccia della tratta di esseri umani è improntata, quindi, ad attualizzare interventi nella cornice creata dall'agenda politica *globale*, dove la forte posizione abolizionista spinge la retorica della vittima al suo apice.

A livello locale, dopo quasi un decennio in cui gli enti locali e il terzo settore avevano giocato un ruolo fondamentale per dare credibilità all'azione di governo, offrendo la prima rete di interventi e di servizi che diventeranno il sistema nazionale di protezione sociale per le vittime del traffico³¹, la nuova priorità delle amministrazioni locali sulla sicurezza urbana cambia la prospettiva sul problema. Al bene prioritario dell'integrità fisica (e dell'integrazione sociale) delle *sex workers vittime* si oppone conflittualmente quello dell'integrità fisica (oltre che morale) dei *cittadini* minacciata dalla prostituzione di strada.

Nei primi dieci anni del nuovo secolo, quasi interamente retti dai governi di centrodestra³², le iniziative governative assumono sempre più decisamente la rotta indicata dalle ordinanze sulla sicurezza urbana.

Nel 2008 venti sindaci di città dell'Italia centro-settentrionale, di diverso orientamento politico, aderiscono ad un documento sulla sicurezza urbana la Carta di Parma, di cui si fa promotore il sindaco di Forza Italia del comune di Parma, Pietro Vignali. Tra i firmatari ci sono altri colleghi della regione e del fronte politico opposto: Giorgio Pighi sindaco di Modena e Roberto Reggi sindaco di Piacenza.

Rivolgendosi al Governo italiano³³ e, in particolare, ai ministri della Giustizia e dell'Interno, le richieste dei sindaci contenute nella Carta costituiscono un elenco poco coerente in termini di concezione delle politiche,

diritti umani della vittima, discostandosi dalla sola logica premiale presente nella maggior parte delle legislazioni nazionali degli altri stati europei.

³¹ Mi riferisco al processo collaborativo e negoziale tra governo, enti locali e terzo settore inaugurato nel 1997 dalla ministra alle Politiche sociali e all'immigrazione Livia Turco (Pds), che ha prodotto l'art. 18 del T.U. sull'immigrazione e il sistema nazionale di protezione sociale delle vittime della tratta a scopo di sfruttamento sessuale.

³² Nel decennio dal 2001 al 2011 i governi di centrodestra sono stati: il Governo Berlusconi II e Berlusconi III dal 2001 al 2006 (XIV Legislatura) e il Governo Berlusconi IV – 2008-2011 (XVI Legislatura). La XV Legislatura ha coinciso con un nuovo governo di centrosinistra: il Governo Prodi II in carica dal 2006 al 2008.

³³ Si tratta del Governo Berlusconi IV (2008-2011), XV Legislatura.

ma il punto su cui convergono, e che sarà alla base della riforma contenuta nel decreto-legge n. 92 del Ministro Maroni, è uno solo, ed è il primo punto della lista:

«potenziare le funzioni del Sindaco, pur in un contesto di attribuzione allo Stato delle competenze in tema di lotta e di repressione della criminalità, prevedendo la facoltà del Sindaco di adottare provvedimenti in materia di ordine pubblico, relativi ai reati minori e ai temi del degrado fisico e sociale del territorio»³⁴.

Il governo Berlusconi risponde dando piena legittimità giuridica, oltre che politica, alle nuove norme cittadine e, forte di questa alleanza trasversale, tenta nuovamente di portare a casa la riforma della Legge Merlin rendendo la prostituzione di strada una fattispecie del codice penale. Dopo il fallimento nell'iter di approvazione del disegno di legge a firma della ministra per le Pari opportunità di Forza Italia, Stefania Prestigiacomo, presentato nel 2003, nella successiva legislatura la collega di partito, Mara Carfagna, ne presenta un altro che arriva ad un soffio dall'approvazione³⁵.

Nella stessa legislatura, con il decreto-legge n. 92, 23 maggio 2008, «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», a firma del Ministro

³⁴ Seguono due ulteriori punti relativi alla collaborazione tra sindaco e prefetto e tra polizia locale e forze di polizia statale: b. rafforzando la collaborazione tra Sindaco e Prefetto, attraverso un protocollo di comunicazione di provvedimenti che riguardano la sicurezza al Prefetto, che può intervenire, in una visione strategica, con tutti gli strumenti ritenuti necessari, compresa, nel caso di uno spostamento di attività illecite da un Comune all'altro, la convocazione di una conferenza alla quale partecipano i Sindaci, il Presidente della Provincia e altri soggetti interessati; c. prevedendo non solo la presenza dei Sindaci nei Comitati provinciali per l'Ordine e la Sicurezza, ma anche il loro ruolo di indirizzo nella programmazione e il coordinamento delle forze di polizia sul territorio comunale.

³⁵ Ci riferiamo ai due disegni di modifica della Legge Merlin d'iniziativa governativa. Il primo è stato presentato nel 2003 dal vice premier Gianfranco Fini (Alleanza Nazionale), dal ministro alle Riforme istituzionali Umberto Bossi (Lega Nord) e dalla ministra per le Pari Opportunità Stefania Prestigiacomo (Forza Italia): Ddl N. 3826 *Disposizioni in materia di prostituzione*. Il secondo, presentato nel 2008 dalla ministra per le Pari Opportunità Mara Carfagna e dal ministro della Giustizia Angelino Alfano di Forza Italia e dal ministro dell'Interno Roberto Maroni della Lega Nord (Ddl N. 1079 *Misure contro la prostituzione*) è passato alla Camera, ma il suo iter si è fermato in concomitanza agli scandali sessuali che coinvolsero il primo ministro Berlusconi, a partire dal febbraio 2009.

dell'Interno Roberto Maroni della Lega Nord, la richiesta dei sindaci di nuove competenze e poteri nel controllo del territorio viene concessa, dando vita alla seconda fase di forte emissione delle ordinanze sindacali: il biennio 2008-2009.

3.3 Ritratto di un fenomeno giuridico: dieci anni d'eccezione

Disporre di uno strumento operativo rapido per le forze di polizia, in particolare per la polizia municipale, al fine di ripulire le strade dalla prostituzione, costituisce la logica che accomuna le ordinanze del biennio 1998-1999 e quelle del biennio 2008-2009.

Al tempo stesso, nel corso di un decennio tale dispositivo è profondamente mutato sia sul piano giuridico, sia nel significato politico, ed ha assunto un ruolo sempre più centrale nelle politiche locali sulla sicurezza urbana e in materia di prostituzione; fenomeno, come abbiamo visto, stimato tra i più cruciali nella produzione di insicurezza in città.

Se le prime ordinanze antiprostituzione erano il risultato di un'opera di *maquillage* che attingeva a leggi diverse per ricomporre uno strumento normativo altrimenti non disponibile, nel 2008 esse divengono uno strumento giuridico legittimo, che garantisce ai sindaci l'uso di un potere emergenziale in termini ordinari.

Da ciò deriva che nel 1998-1999 è maggiormente evidente, da parte delle autorità locali, la forzatura del diritto per l'esercizio di una decisione politica e di un'azione effettiva formalmente sottratte alla sfera del possibile dai principi costituzionali³⁶; tant'è che le differenti amministrazioni si posizionano diversamente nel campo del conflitto sempre aperto tra il potere politico e i suoi argini formali.

Nel secondo biennio di forte emissione di ordinanze, che inizia quando il governo attribuisce ai sindaci un nuovo potere straordinario in tema di sicurezza

³⁶ Molti costituzionalisti hanno analizzato criticamente le ordinanze sindacali per la lesione delle libertà tutelate dalla costituzione, secondo cui i diritti dei cittadini possono essere limitati solo per legge (art. 23 della Costituzione).

urbana attraverso i decreti legge³⁷, il diritto viene asservito all'ampliamento dello stato d'eccezione³⁸. La battaglia dell'autorità contro le regole registra una vittoria però solo temporanea: nel 2011 il potere d'ordinanza dei sindaci viene formalmente ricondotto nei sentieri legittimi da una sentenza della Suprema Corte³⁹ ma, come diventa evidente nelle diverse realtà cittadine, i vincoli e i limiti del diritto non hanno affatto interrotto una prassi ormai incorporata nel ventaglio delle azioni amministrative ordinarie.

Il particolare interesse delle ordinanze sindacali e della loro proliferazione risiede proprio nel fatto che esse, da misura provvisoria ed eccezionale, si configurano in molte città, nel corso del decennio in esame, come una tecnica di governo ordinaria della sicurezza. Se, come ipotizza Agamben (2003), lo stato d'eccezione rappresenta «il paradigma di governo dominante nella politica contemporanea» (ivi, 11), le ordinanze sindacali segnalano l'esistenza del suo tassello amministrativo e locale.

3.3.1 Il potere d'ordinanza

L'adozione di un'ordinanza è l'esplicitazione di uno specifico potere: il potere di derogare al diritto vigente. Nel caso degli organi amministrativi tale potere straordinario è previsto per fronteggiare situazioni d'emergenza.

³⁷ Da notare che la legittimazione del potere d'ordinanza dei sindaci in materia di sicurezza urbana deriva non da un atto del potere legislativo, bensì del potere esecutivo del governo, che produce diritto attraverso un altro strumento eccezionale, il decreto governativo d'urgenza o decreto legge, diventato ormai in Italia una fonte normativa ordinaria (cfr. Agamben, 2003).

³⁸ Al di sotto delle norme attributive di poteri straordinari contenute nella Costituzione (artt. 77, 78 e 126), il diritto vigente prevede un ulteriore stato d'eccezione che assegna ad alcuni organi amministrativi il potere di adottare ordinanze in deroga al diritto vigente per fronteggiare situazioni d'emergenza (Mazzarita, 2010).

³⁹ Corte Costituzionale, Sentenza n. 115 del 4 aprile 2011.

Tra le fonti normative più importanti delle ordinanze c'è la versione riformata della L. 142/1990⁴⁰, il cosiddetto T.U.E.L. - Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti Locali, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, un testo che chiarisce e circoscrive le ordinanze contingibili e urgenti che il sindaco può emettere come rappresentante dell'autorità locale «in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale» (art. 50, 5° comma); oppure come ufficiale di governo «in casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico» e, infine, il caso che qui più ci interessa, «al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana» (art. 54, 4° e 6° comma).

La riforma del T.U.E.L.⁴¹ contenuta nel cosiddetto «pacchetto-sicurezza» varato dal Governo Berlusconi IV nel 2008, apporta due modifiche fondamentali all'art. 54, come mostra il testo seguente del comma 2 e le sue variazioni in corsivo:

«Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti *anche* contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini *e la sicurezza urbana*; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica»⁴².

In primo luogo, la congiunzione «anche» ascrive al sindaco un potere d'ordinanza pieno con il quale può adottare ogni tipo di ordinanza.

Il sindaco «può attualizzare obblighi, ordini e divieti già previsti da norme generali ed astratte a prescindere dalla loro collocazione nella gerarchia delle fonti (...), può derogare

⁴⁰ Legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali* (integralmente abrogata dall'art. 274 del T.U. enti locali approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

⁴¹ L'articolo 54 TUEL è stato sostituito dall'art. 6 del D.L. n. 92 *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* del 23 maggio 2008, come modificato dalla legge di conversione n. 125 del 24 luglio 2008.

⁴² Art. 6 del D.L. n. 92 *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* del 23 maggio 2008, come modificato dalla legge di conversione n. 125 del 24 luglio 2008.

a norme generali ed astratte che prevedono conseguenze tipiche in condizioni di ordinarietà, adottando ordinanze in deroga a contenuto parimenti determinato. Il sindaco, infine, può adottare ordinanze *extra ordinem* in deroga alle norme e financo *contra legem* per fornire risposta concreta ad eventi e situazioni non altrimenti sormontabili con provvedimenti amministrativi a contenuto predeterminato tipico» (Nobile, 2009, 9).

Il secondo cambiamento è relativo alla causa tipica che fonda il potere d'ordinanza: non solo ragioni di incolumità pubblica, ma anche di sicurezza urbana, dilatando la discrezionalità amministrativa di cui gode il sindaco e demandando, come vedremo, ad un successivo decreto ministeriale la caratterizzazione di tali categorie.

In sintesi la riforma del 2008 varata dal governo di centrodestra è relativa non solo all'estensione dell'oggetto (oltre all'incolumità pubblica, già prevista nella norma, il potere di ordinanza diventa funzionale a garantire la sicurezza urbana), ma ha eliminato dai presupposti per una sua legittima adozione, i requisiti di contingibilità e d'urgenza, modificando la natura stessa dello *status necessitatis* che motiva il potere straordinario dell'ordinanza. L'innovazione introdotta riguarda proprio la conversione dell'ordinanza in materia di sicurezza urbana da provvedimento straordinario e limitato nel tempo a provvedimento regolativo ordinario.

Per comprendere il significato di queste trasformazioni è bene partire dal fatto che, in termini complessivi, l'ordinanza può richiamare atti molto diversi tra loro: atti del potere giurisdizionale o esecutivo, con un contenuto particolare e concreto (al pari di provvedimenti e ordini); ma anche generale e astratto (come i regolamenti); infine, può avere natura ordinaria o straordinaria (Mazzarita, 2010). Il contenuto delle ordinanze ordinarie è quello di specificare o aggiornare una norma preesistente (ad esempio un regolamento comunale o una legge); ma più spesso si parla di potere d'ordinanza in senso proprio in occasione dell'adozione di provvedimenti d'urgenza o ordinanze necessitate.

Tra le ordinanze necessitate quelle che più frequentemente incontriamo sono le ordinanze contingibili e urgenti. Contingibile è un termine arcaico in uso solo nel linguaggio giuridico, che proviene dal latino *cum tangere*. Alcuni commentatori mettono l'accento sul significato di ciò che non è possibile prevedere, quindi una situazione totalmente accidentale, imprevedibile; altri sul

significato di situazione contingente per superare la quale si attiva l'esercizio del potere d'ordinanza *extra ordinem*, che cessa col venir meno dei presupposti che l'hanno motivata (Nobili, 2009).

Nel quadro dei rapporti tra diritto e politica analizzati da Agamben (2003), lo *status necessitatis* è posto a fondamento dello stato d'eccezione, in quanto giustifica, da un lato, la perdita di *vis obligandi* della legge e, dall'altro, la sua sospensione nel singolo caso specifico, attraverso un'eccezione. Lontano, però, dal presentarsi come un dato obiettivo, «lo stato di necessità implica sempre una valutazione morale o politica, comunque extra-giuridica» (ivi, 41).

La novità introdotta in merito alle ordinanze sulla sicurezza urbana mostra un ulteriore affondo: il tentativo di includere nell'ordine giuridico uno «stato d'eccezione»⁴³ permanente, in cui il diritto non circoscrive più la forza dell'autorità politica, ma crea «una zona di indistinzione in cui fatto e diritto coincidono» (ivi, 36-37).

Non sorprende che questo passaggio avvenga proprio sui contenuti della sicurezza urbana. Da sempre debolmente connotata, e distinta dalla sicurezza pubblica dagli aggettivi *urbana* o *cittadina*, durante gli anni di questa riforma la questione della crescente domanda di sicurezza nelle città e di politiche atte a governarla, viene espressa dal binomio «emergenza-sicurezza»⁴⁴, che riorienta

⁴³ Dice Agamben (2003): «Lo stato d'eccezione si fonda sulla finzione essenziale per cui l'anomia – nella forma dell'auctoritas, della legge vivente o della forza di legge – è ancora in relazione con l'ordine giuridico e il potere di sospendere la norma è in presa diretta con la vita. Finché i due elementi permangono correlati, ma distinti, la loro dialettica può funzionare, ma quando essi tendono a coincidere in una persona, quando lo stato d'eccezione in cui essi si legano e s'indeterminano, diventa la regola, allora il sistema giuridico-politico si trasforma in una macchina letale» (ivi, 110).

⁴⁴ Ricostruendo il ciclo delle politiche di sicurezza urbana in Italia, Monia Giovannetti (2012) descrive le diverse fasi dal 1994 ad oggi. La fase dell'emergenza sicurezza (2006-2008) «si è aperta a seguito della manifestazione di Milano del marzo 2007 nella quale veniva richiesto un intervento del governo centrale da parte di alcuni sindaci di grandi città, e che ha portato l'allora ministro dell'Interno (Giuliano Amato) ad impegnarsi a firmare accordi con tutte le città metropolitane. I soggetti delegati a definire i singoli patti sono i sindaci e i prefetti di queste realtà, mentre le Regioni e le Province sono chiamate unicamente a mettere a disposizione risorse da utilizzarsi prioritariamente per rinnovare le obsolete dotazioni strumentali delle Forze di polizia nazionali» (ivi, 58).

le sperimentazioni politiche locali verso i tradizionali concetti di ordine e sicurezza pubblica e verso le funzioni di competenza statale del sindaco⁴⁵.

3.3.2 Le interpretazioni nella giurisprudenza

E' fondamentale registrare che il dibattito giuridico⁴⁶ attorno alla legittimità costituzionale della riforma dell'art. 54 del T.U.E.L ha posto l'accento sull'ampiezza del potere d'ordinanza che da essa discende; cioè sul fatto che la nuova legge non circoscrive in alcun modo la discrezionalità del sindaco e gli/le conferisce un potere totalmente arbitrario (Giupponi, 2010). Inoltre, dopo tre anni dalla sua entrata in vigore, alcune significative sentenze dei Tribunali amministrativi regionali, sollecitati dai ricorsi di soggetti sanzionati dalle ordinanze dei sindaci grazie al supporto di alcune organizzazioni sociali, hanno portato ad esprimersi su questa legge la Corte costituzionale che nel 2011 con la sentenza n. 115 del 4 aprile ne ha riconosciuto la parziale illegittimità.

La sentenza riconosce l'ampliamento della sfera di applicazione delle ordinanze sindacali, oltre che all'incolumità pubblica, anche alla sicurezza urbana; ma ribadisce il limite formale che vincola la loro adozione alla dichiarazione di uno *status necessitatis* e valuta illegittima l'innovazione

⁴⁵ Il Sindaco è l'organo monocratico del comune che svolge le due funzioni di «responsabile dell'amministrazione e rappresentante dell'ente» e di «ufficiale di governo». Quando il Sindaco agisce nella prima veste, evidenzia l'aspetto autonomo del comune, per cui gli atti che compie, riferendosi esclusivamente alla comunità locale, sono sottratti a qualsiasi ingerenza o controllo gerarchico. Quando, invece, agisce quale ufficiale di Governo mostra l'aspetto del decentramento statale, per cui gli atti che compie sono diretti alla tutela di interessi pubblici che trascendono aspetti di natura locale e sono sottoposti al controllo gerarchico degli organi dello Stato. Le materie di riferimento, in quest'ultimo caso, sono: ordine e sicurezza pubblica, sanità ed igiene pubblica, pubblica sicurezza e polizia giudiziaria, per le quali il Sindaco può considerarsi una *longa manus* del Prefetto (Fonte: Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" – T.U.E.L).

⁴⁶ Cfr. tra gli altri, Vandelli Luciano (2008, 2010), Morelli Francesco (2008); Pajno Alessandro (2009), Morrone Andrea (2009), Giuliotti Walter (2010).

dell'ordinanza ordinaria, che rappresenterebbe il principio dello stato d'eccezione permanente.

L'intervento della Consulta trae origine dalla sentenza del T.A.R. (Tribunale Amministrativo Regionale) del Veneto⁴⁷ del 2010 in risposta al ricorso, proposto dall'Associazione Razzismo Stop, per ottenere l'annullamento di un'ordinanza sindacale emessa dal comune di Selvazzano Dentro (Padova), con cui veniva vietato chiedere l'elemosina nei luoghi pubblici⁴⁸. Il giudice amministrativo, nel formulare la sentenza, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale delle ordinanze ordinarie frutto della riforma avvenuta nel 2008, mettendo in luce «l'esistenza di un inedito potere normativo potenzialmente derogatorio alla legge ed anche agli stessi diritti fondamentali» (Giulietti, 2010, 2), e «in contrasto con il sistema delle fonti del diritto delineato dalla Costituzione» (Di Toro, 2012, 3).

Così si esprime il giudice del T.A.R.:

«Il giudice *a quo* ritiene che, in ragione dell'attuale sua formulazione, la norma censurata⁴⁹ conferisca effettivamente al Sindaco, in assenza di elementi utili a

⁴⁷ T.A.R. Veneto, Sez. III, ordinanza 22 marzo 2010, n.40.

⁴⁸ Anche nel caso dell'accattonaggio, così come in quello dell'adescamento nella prostituzione di strada, le ordinanze dei sindaci si sovrappongono alla legislazione vigente e tentano di integrare la normativa penale. L'accattonaggio, che il sindaco intendeva vietare e sanzionare in via amministrativa sul territorio comunale, nel nostro ordinamento non è considerato sanzionabile, né in sede amministrativa, né penale. Nel 1995 la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 670 (1° comma) del codice penale, che puniva l'accattonaggio in luogo pubblico o aperto al pubblico, eliminando la fattispecie sanzionata con l'arresto fino a tre mesi. Un tempo la mendicizia era ritenuta fonte di pericolo per la convivenza civile, mentre successivamente è stata oggetto di riconsiderazione sociale secondo "il valore costituzionale della solidarietà". Si ritenne quindi che la mendicizia non invasiva, risolvendosi in una richiesta di aiuto, non metteva seriamente in pericolo la tranquillità o l'ordine pubblico (C. Cost. Sentenza 28 dicembre 1995, n. 519). Nel 1999 anche il comma secondo dell'art. 670 c.p., che puniva la mendicizia con simulazione di infermità o fraudolenta per destare la altrui pietà, venne abrogato, questa volta dal legislatore (legge 25 giugno 1999, n. 205, art. 18, c. 1). Cfr. Nota di Francesco Vergine del 24 settembre 2010, *Altalex*.

⁴⁹ Si riferisce all'Art. 6. Modifica del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale (art. 54),

delimitarne la discrezionalità, un potere normativo vasto e indeterminato, idoneo ad esplicarsi in deroga alle norme di legge ed all'assetto vigente delle competenze amministrative, semplicemente in forza del dichiarato orientamento a fini di protezione della sicurezza urbana»⁵⁰.

Anche nel periodo antecedente la riforma del TUEL singoli giuristi⁵¹ avevano evidenziato i rischi di incostituzionalità delle ordinanze sindacali, e specifiche ordinanze erano state ritenute illegittime attraverso le sentenze di altri organi giudiziari.

Nel 2006 la Cassazione⁵² aveva rigettato il ricorso del Comune di Verona, a cui il Tribunale ordinario aveva annullato l'ordinanza n. 646/98, che vietava la contrattazione in strada di prestazioni sessuali a pagamento, per eccesso di potere. Questo caso, come vedremo meglio fra poco, è significativo per le prime ordinanze contro la prostituzione di strada, quelle del biennio 1998-1999, che erano quasi tutte formalmente basate sul codice della strada. Il giudice, infatti, rileva l'illegittimità di utilizzare tale norma per emettere un provvedimento riguardante, invece, l'ordine pubblico.

Sempre in materia di prostituzione, vanno ricordate (soprattutto perché mettono in luce posizioni contrastanti nel mondo giuridico) le sentenze del T.A.R. del Lazio (n. 12222) del 2008, e del T.A.R. del Veneto (n. 22) del 2009; entrambe suscitate da un'impugnazione, ad opera del Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute⁵³, rispettivamente contro il sindaco di Roma, Gianni Alemanno

Legge n. 125, 24 luglio 2008, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica".

⁵⁰ T.A.R. Veneto, *op.cit.*

⁵¹ Tra cui ricordiamo Stefano Rodotà, allora Garante della Privacy, che aveva rilevato questioni di illegittimità relative all'ordinanza di Milano per la violazione della legge sulla privacy, dal momento che il Comune spediva a casa le sanzioni fatte ai clienti con tanto di foto scattata di nascosto (cfr. *«I dubbi del garante Rodotà «Rischiamo di violare la privacy»*, L'Unità, 14 agosto 1998, p.9).

⁵² Cassazione, sez. I civ. Sentenza 5 ottobre 2006, n. 21432.

⁵³ Il Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute si impegnò contro le ordinanze sindacali antiprostituzione di strada proponendo diversi ricorsi alle sanzioni comminate a prostitute e a clienti.

(An) e contro il sindaco di Verona, Flavio Tosi (Lega Nord), apripista del diffondersi delle ordinanze nello spazio padano.

La prima sentenza rigetta il ricorso in base a due motivazioni. L'una parte dalle valutazioni sulla prostituzione contenute nel nostro ordinamento, da cui il giudice trae l'immagine di «un sistema di negative considerazioni giuridiche della prostituzione» (Mozzarella e Stradella, 2010, 255): «(...) donde l'attuale disvalore in sé giuridico dell'attività stessa»⁵⁴, «gli interessi ad essa eventualmente sottesi devono soccombere in caso di conflitto con altri beni giuridici» (ivi, 255). E' a tutela di questi ultimi (la pubblica decenza, il decoro, la fruibilità degli spazi, in una parola, la sicurezza urbana), conclude il giudice, che l'ordinanza colpisce le pratiche della prostituzione più offensive e che limitano l'altrui libertà. L'altra motivazione vede nel nuovo art. 54, comma 4, T.U.E.L., la soluzione, perfettamente coerente con la legge, al problema che nasce dalla natura stessa dei fenomeni urbani, come la prostituzione di strada, che costituiscono «emergenze strutturali»⁵⁵ e si estrinsecano in «situazioni complesse e non congiunturali»⁵⁶. In tal senso, la novella disposizione risponde alla necessità di non limitare il potere d'ordinanza dei sindaci ai soli casi di estrema necessità ed emergenza.

La seconda sentenza, quella del tribunale lagunare, conduce invece all'annullamento dell'ordinanza del Comune di Verona (n. 81/2008), che il giudice considera complessivamente illegittima sotto due profili: la violazione della legge, perché l'ordinanza considera illeciti comportamenti che il nostro ordinamento considera leciti, e reprime la prostituzione indiscriminatamente «di per sé»⁵⁷, al di là dell'accertamento delle specifiche situazioni; l'eccesso di potere, accentuato dalla descrizione troppo generica rispetto anche ad un altro ordine di condotte, quelle che coinvolgono il cliente automobilista. Nelle vaghe definizioni dei comportamenti vietati - dalla fermata per contrattare prestazioni sessuali, al consentire la salita a bordo del veicolo, all'intrattenersi con soggetti che esercitano meretricio -, il giudice vede una condizione che favorisce la

⁵⁴ T.A.R. del Lazio, Sentenza n. 12222 del 2008.

⁵⁵ T.A.R. del Lazio, 2008, *op.cit.*

⁵⁶ T.A.R. del Lazio, 2008, *op.cit.*

⁵⁷ T.A.R. del Veneto, Sentenza n. 22 del 2009.

discrezionalità interpretativa delle forze incaricate di eseguire l'ordinanza, la Polizia municipale (Mozzarella e Stradella, 2010; Caruso, 2010).

L'abuso di potere è stigmatizzato dagli organi giudiziari come strutturalmente connesso all'adozione delle ordinanze sindacali poiché esse rischiano di configurarsi come una vera e propria fonte normativa libera con valore equiparato alla legge (Giulietti, 2010). Tale abuso è il risultato, secondo Agamben (2003), della confusione tra poteri (tra atti del potere esecutivo e atti del potere legislativo). Questa è la prima condizione per lo stabilirsi dello «stato di eccezione», cioè «uno stato della legge in cui, da una parte, la norma vige ma non si applica (non ha *forza*) e, dall'altra, atti che non hanno il valore di legge ne acquistano la *forza*» (ivi, 52).

L'interrogativo, con cui concludiamo questo breve excursus sulle ordinanze come fenomeno giuridico, riguarda la capacità di tali atti di dettare regole di condotta e sanzioni, all'interno delle diverse realtà territoriali, potenzialmente lesive dei diritti di rango costituzionale, primo fra tutti la libertà personale, che può essere limitata solo per legge (art. 23 della Costituzione). Le analisi condotte sulla compatibilità delle ordinanze con la tutela dei diritti costituzionali di libertà dei singoli, come il diritto di circolare liberamente - nel caso appena esaminato, il tentativo di limitare la libera circolazione dei clienti automobilisti e di disciplinare l'uso delle strade pubbliche - (Caruso, 2010), sembrano concludersi proprio con questa domanda, cioè se «il nostro sistema costituzionale conosca una situazione soggettiva generale di libertà opponibile a questo potere amministrativo straordinario» (Corvaja, 2010, 35).

3.4 Le ordinanze antiprostituzione nelle città dell'Emilia-Romagna

3.4.1 L'evoluzione dello *ius civitatis*

A partire dal *corpus* delle ordinanze emesse nelle città dell'Emilia-Romagna tra il biennio 1998-99 al biennio 2008-09 possiamo osservare nel concreto come sia cambiata la costruzione politico-giuridica dello strumento col quale i sindaci hanno perseguito l'obiettivo di contenere o di sradicare la prostituzione di strada nei loro ambiti territoriali (fig. 3.3).

3.4.1.1 La fase della sperimentazione

La maggior parte delle ordinanze emesse nel primo biennio 1998-1999 sono state create sfruttando varie norme che permettono, ancorché in modo indiretto e, come abbiamo visto, in molti casi anche illegittimo, di vietare la prostituzione di strada. L'analisi dei provvedimenti adottati in Emilia-Romagna consente di sottolineare un elemento comune a tutti le ordinanze: un impianto logico scarsamente coerente dal momento che la loro ratio, contrastare il commercio di servizi sessuali sulla pubblica via, rimane in gran parte implicita.

Fig.3.3. Prospetto delle ordinanze contro la prostituzione di strada emesse in Emilia Romagna, per città, per numero e per periodo

Province	Città	Periodo di emissione					Totale
		1998-1999	2000-2007	2008-2009	2010	2011-2012	
Bologna	Bologna	1					1
	Anzola dell'Emilia			1			1
	Crespellano			1			1
	Zola Predosa	1		2	1		4
Ferrara	Ferrara					1	1
Modena	Modena	2		1			3
	Castelfranco dell'Emilia			1			1
Parma	Parma			2		1	3
	Montechiarugolo	1					1
	Noceto	1	2	1			4
Piacenza	Piacenza			1			1
Ravenna	Ravenna	2	1	2		1	6
	Cervia	2	1	2		1	6
	Faenza	1		1	1		3
Reggio Emilia	Reggio-Emilia			1		1	2
	Rubiera	1					1
Rimini	Rimini	1				3	4
	Riccione					2	2
Totale		13	4	16	2	10	45

Fonte: le Pubbliche Amministrazioni delle città in elenco, nostra elaborazione, 2013

Le ordinanze antiprostituzione si presentano come un ibrido e non è possibile tracciare una distinzione netta tra ordinanze *ordinarie* e ordinanze *contingibili e urgenti*, anche perché pochi sono gli atti che riportano chiaramente la fonte normativa primaria che li rende legittimi.

Rappresenta sicuramente il primo tipo, le «ordinarie», quella emessa dal comune di Bologna, il cui sindaco intese limitare l'azione all'ambito ritenuto proprio dell'amministrazione locale emettendo l'ordinanza come provvedimento atto a dare attuazione ai regolamenti comunali, in specifico l'art. 8 dell'allora vigente Regolamento comunale di Polizia urbana, che regolava l'uso del suolo pubblico e al comma 2 vietava «il comportamento dei singoli o comunque diretto a impedire o a limitare la fruibilità dei luoghi destinati ad uso collettivo»⁵⁸. Anche il sindaco del piccolo comune di Montechiarugolo (nella provincia orientale di Parma) emette l'ordinanza ad attuazione del Regolamento comunale di Polizia rurale che all'art. 6 vietava il passaggio abusivo attraverso i fondi di proprietà altrui benché incolti e non recintati.

A Montechiarugolo, come abbiamo visto in precedenza, la prostituzione di strada veniva esercitata in una zona di aperta campagna dove i residenti di alcune aziende agricole di rilevanti dimensioni presentavano continue istanze al sindaco per l'ingresso di automobili nei poderi non recintati dove clienti e prostitute andavano a consumare.

La distinzione forse più utile per approssimarci ad una classificazione giuridica delle ordinanze adottate nel primo biennio in Emilia-Romagna è individuabile nel riferimento, comune a tutte, alla Legge quadro n. 142 del 1990 sull'Ordinamento delle Autonomie locali, ma a due diversi articoli.

Il gruppo dei comuni emiliani – Modena, Rubiera e Montechiarugolo, (nella parte orientale della provincia di Parma), Bologna e Zola Predosa - si riferiscono genericamente all'art. 36 che norma le competenze del sindaco e del presidente della provincia, indicando chiaramente che l'ambito delle competenze e dei poteri in capo all'autorità locale è quello in cui si gioca la sfida con lo stato.

⁵⁸ Ordinanza n. 139813/1998 del Comune di Bologna.

Il gruppo dei comuni romagnoli, Rimini, Ravenna, Cervia e Faenza, a cui va aggiunto Noceto (nella parte occidentale della provincia di Parma) si appellano all'art. 38 comma 1 lettera b della suddetta legge, secondo cui l'ordinanza rientrerebbe tra gli atti che sono attribuiti al sindaco «dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica, di sanità e di igiene pubblica»⁵⁹, i due ambiti disciplinari del controllo della prostituzione.

Questa prima distinzione tra gli atti amministrativi ha un'immediata rilevanza politica perché pertiene al diverso potere dell'organo monocratico a cui è accordato il potere d'ordinanza, nel doppio ruolo riconosciuto al sindaco dalla legge. I sindaci del primo gruppo hanno agito rivendicando il ruolo di «rappresentanti dell'ente locale» (art. 36, comma 1, L. 142/1990) e della «propria comunità» (art. 2, comma 2, L.142/1990, cui fa esplicito riferimento l'ordinanza del comune di Montechiarugolo); quelli del secondo gruppo, al contrario, hanno agito le proprie competenze nella veste di «ufficiali di Governo» (art. 38, comma 1, L.142/1990).

Da sottolineare, infine, che solo le ordinanze di Bologna e di Montechiarugolo (PR), in quanto applicative dei regolamenti comunali, valorizzano il ruolo degli organi collegiali del comune che li hanno emanati, piuttosto che esaltare il ruolo solitario dell'organo monocratico che decide l'ordinanza.

Tra i riferimenti giuridici chiamati a sostenere l'impalcatura dei primi dispositivi, noti come «le multe ai clienti», ci sono il Codice della strada e le norme sull'arresto, la sosta e la fermata degli autoveicoli (artt. 155, 156, 157, D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, Nuovo Codice della Strada).

⁵⁹ «Art. 38 *Attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale*, comma 1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende: a) alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica; b) alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica, di sanità e di igiene pubblica; c) allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge; d) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto», Legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali* (integralmente abrogata dall'art. 274 del T.U. enti locali approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Lo stratagemma utilizzato dai legislatori cittadini era funzionale almeno a due scopi operativi: impedire l'accessibilità dei clienti in automobile all'offerta di servizi sessuali nella pubblica via, sanzionando le fermate e le soste che potevano intralciare il traffico e la viabilità; indirizzare le sanzioni al soggetto presumibilmente in grado di pagare la multa comminata: da questo punto di vista i clienti, per la maggior parte cittadini italiani, danno all'amministrazione più garanzie delle prostitute straniere irregolari.

Sebbene con minore diffusione, una seconda fonte normativa ampiamente utilizzata è il Codice Civile⁶⁰. Nel Libro terzo *Della proprietà* – Titolo primo *Dei beni* – Capo Secondo *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, l'art. 823⁶¹ ha offerto una sponda ai sindaci per sanzionare l'uso «improprio» del demanio stradale da parte del mercato del sesso, anzi, stabiliva il dovere dell'autorità locale di procedere in via amministrativa per la sua tutela.

In questo periodo iniziale dell'instaurarsi di uno stile emergenziale di governo, l'attenzione alla dialettica tra *sicurezza e libertà* non è del tutto scomparsa⁶². La tutela attraverso nuove regolazioni della fruibilità dello spazio pubblico e del bene demaniale può confliggere con quegli spazi potenzialmente illimitati di libertà e di comportamenti ritenuti leciti in base al fatto che su di essi la legge tace, ed almeno con una delle libertà personali riconosciute come diritto inviolabile (se non per legge), la libertà di circolazione. Alcune ordinanze riportano a tal proposito l'argomento che nel primo caso «il diritto del singolo all'estrinsecazione della propria personalità in tutte le direzioni in cui ciò non è vietato, incontra il limite della turbativa di analogo diritto di cui sono titolari altri e diversi soggetti»; e nel secondo non viene leso il principio della libertà di

⁶⁰ Codice Civile approvato con Regio Decreto del 16.03.1942, n. 262.

⁶¹ Art. 823, Codice Civile, I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano. Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice.

⁶² Cfr. Ordinanza 139813/1998 del Comune di Bologna, Ordinanza n. 18799/1998 del Comune di Rimini. Negli anni successivi l'argomento verrà ripreso in una cornice molto diversa anche dai comuni di Modena e di Zola Predosa (Bologna).

circolazione «perché quest'ultimo riguarda i diritti della persona fisica, mentre tale regolazione è riferita ai mezzi con i quali in ipotesi tale movimento si realizza»⁶³. Nonostante la faticosa distinzione tra il conducente e l'automobile, qui intendiamo sottolineare la necessità, percepita da parte degli estensori dell'atto amministrativo, di giustificare il restringimento delle libertà che la sua esecuzione comporta. Una necessità che nelle ordinanze del decennio successivo verrà completamente rimossa con un ragionamento ribaltato: non è l'iniziativa normativa a limitare i diritti di libertà, ma la prostituzione di strada a compromettere «l'esercizio del diritto alla libertà di circolazione riconosciuto e tutelato come espressione di fruibilità dello spazio urbano e di libero accesso ad esso»⁶⁴.

Agendo nella sfera dei comportamenti vietati, le ordinanze riportano le norme dei Regolamenti comunali di Polizia urbana, tra cui dominano quelle sull'offesa al decoro e alla pubblica decenza: «il divieto di esporsi in luogo pubblico con abiti indecenti ovvero mostrarsi in stato di nudità»⁶⁵; oppure secondo diversa formulazione, «nei luoghi pubblici, aperti al pubblico o in vista al pubblico sono vietati gli atti indecorosi ed in generale tutte le situazioni ed i comportamenti offensivi delle comuni regole della buona educazione»⁶⁶.

Non mancano i riferimenti normativi al Codice penale⁶⁷ e alla Legge Merlin, L. n.75/1958, ma se in alcuni atti vengono elencati tra le fonti giuridiche primarie e gerarchicamente superiori alla norma amministrativa, in altri come la legge rispetto alla quale l'ordinanza si pone come «disciplina alternativa» (Corvaja, 2010).

Paradigmatica del rilievo penale che l'attività della prostituzione e le sue modalità di esercizio ricominciano ad assumere a partire dall'iniziativa dei sindaci, è l'ordinanza di Zola Predosa, comune dell'hinterland bolognese tra i primi ad adottarne una nel 1998:

⁶³ Ordinanza n. 18799/1998 del Comune di Rimini.

⁶⁴ Ordinanza n. 155279/2008 del Comune di Modena.

⁶⁵ Ordinanza n. 18799A/1998 del Comune di Rimini.

⁶⁶ Ordinanza n. 25/1999 del Comune di Montechiarugolo (Parma).

⁶⁷ Codice Penale, approvato con Regio Decreto del 19 ottobre 1930, n. 1398.

«Pur considerata la non punibilità dell'attività se condotta in maniera non scandalosa e molesta [configurazione dei reati a cui l'art.5 comma 1, Legge n.75/1958 e art. 726 del codice penale] si reputa necessario e cogente intervenire nei confronti di coloro che contribuiscono con il loro atteggiamento a favorire la generale sensazione di insicurezza sociale con conseguenti significative forme di protesta da parte della cittadinanza»⁶⁸.

Con tali ordinanze i sindaci intendono ripristinare l'effettività di norme attinenti ai costumi, come l'art. 5 della vigente legge sulla prostituzione che descrive la fattispecie del reato di adescamento⁶⁹ e l'art. 726 del Codice penale che vieta i comportamenti indecenti e il turpiloquio nei luoghi pubblici⁷⁰. Che fossero fattispecie già in disuso, lo dimostra il fatto che, proprio nel 1999, il legislatore riformò entrambi gli articoli nell'ambito della depenalizzazione dei reati minori⁷¹.

I sindaci si oppongono *de facto* alla tendenza della giurisprudenza di abrogare o rendere amministrativi quegli illeciti considerati ormai penalmente irrilevanti, con un chiaro intento anticipatorio rispetto alle iniziative di riforma

⁶⁸ Ordinanza n. 109/1998 del Comune di Zola Predosa (Bologna).

⁶⁹ L'articolo 5 della Legge 20 febbraio 1958, n.75, la cd. Legge Merlin, recita: «Sono punite con l'arresto fino a giorni 8 e con l'ammenda di lire 10.000 le persone dell'uno e dell'altro sesso: 1) che in luogo pubblico od aperto al pubblico, invitano al libertinaggio in modo scandaloso o molesto; 2) che seguono per via le persone, invitandole con atti e parole al libertinaggio. Le persone colte in contravvenzione alle disposizioni di cui ai nn. 1) e 2), qualora siano in possesso di regolari documenti di identificazione, non possono essere accompagnate all'Ufficio di pubblica sicurezza. 3) Le persone accompagnate all'Ufficio di pubblica sicurezza per infrazioni alle disposizioni della presente legge non possono essere sottoposte a visita sanitaria. 4) I verbali di contravvenzione saranno rimessi alla competente autorità giudiziaria».

⁷⁰ Codice Penale, Art. 726, *Atti contrari alla pubblica decenza*. «Chiunque, in un luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico, compie atti contrari alla pubblica decenza è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda da euro 10 a euro 206».

⁷¹ Si tratta della riforma apportata dal Decreto Legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 *Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205*: art. 81, Modifica dell'articolo 5 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, in tema di invito al libertinaggio e art. 18 Abrogazioni e modifiche del codice penale tra cui l'abrogazione dell'art. 726, comma 2, che sanzionava con una ammenda di 100.000 lire l'uso in luogo pubblico di un linguaggio contrario alla pubblica decenza.

legislativa di stampo proibizionista sulla prostituzione di strada che vengono intraprese con sempre maggior convinzione negli anni a venire.

Questa impostazione è fondamentale per quegli amministratori preoccupati che la decisione di sanzionare i clienti per disincentivare la domanda non lasci impunte le persone che esercitano il mestiere. Per farlo non hanno che da attingere alla tradizione comunale, sia discorsiva che giuridica, che ci porta indietro di molti secoli, quando abbondavano le prescrizioni legali sull'abbigliamento femminile e nacque la connessione «tra il vestito provocante e la prostituzione» (Brundage, 1987).

Nell'ordinanza del comune di Rimini del 1998 e dei comuni romagnoli che ne seguirono l'impronta l'anno successivo - Ravenna, Cervia e Faenza -, la norma del Regolamento di Polizia urbana viene citata per riempire le lacune lasciate dal legislatore:

«l'eventuale attività di meretricio esercitata sul suolo pubblico condotta con abbigliamento indecoroso e indecente, ovvero mostrando nudità, anche qualora non configuri i reati contemplati dall'art 5 comma 1 della L. 75/1958 ovvero dall'art. 726 c.p., costituisce comunque fonte di turbativa dell'ordine giuridico (...)»⁷².

Con le ordinanze, i comuni della Romagna e i piccoli ma battaglieri comuni di Zola Predosa nell'hinterland bolognese e di Noceto in provincia di Parma utilizzano la loro potestà regolamentare non solo in favore di una stigmatizzazione più severa della prostituzione di strada, ma di una criminalizzazione delle prostitute che diverrà negli anni sempre più esplicita.

Per ora ci basti registrare che in questa fase, se da un lato emergono approcci diversi allo strappo all'ordinamento giuridico che le ordinanze contro la prostituzione di strada rappresentano (la posizione di Bologna è il caso che più rappresenta questa differenziazione interna tra le città); dall'altro, la convinzione che la prostituzione di strada sia un comportamento illecito a cui va attribuito un rilievo penale si diffonde tra i sindaci sperimentatori a partire dai comuni della Romagna, fino al comune della prima cintura bolognese di Zola Predosa, governati da sindaci del centrosinistra, e dal piccolo comune di Noceto

⁷² Ordinanza n. 18799a/1998 del Comune di Rimini.

nella campagna parmense governato dal centrodestra. Una posizione che avrà la meglio negli anni immediatamente successivi, risuonando favorevolmente con il progetto delle forze politiche al governo.

3.4.1.2 La fase della ricentralizzazione

L'ampliamento del potere del sindaco in materia di sicurezza urbana e la legittimazione dei provvedimenti d'urgenza varati con il cosiddetto «pacchetto sicurezza» dal governo Berlusconi IV⁷³ segnano una svolta nella storia delle ordinanze dei sindaci.

Nell'agosto del 2008, in seguito alla riforma dell'art 54 T.U.E.L., da cui prende origine una nuova ondata di ordinanze sindacali, vengono pubblicate le *linee guida* ministeriali che definiscono le finalità che le motivano e individuano gli ambiti della loro applicazione.

Il ministro dell'Interno Roberto Maroni firma un decreto con due articoli:

L'art. 1 definisce gli interessi da tutelare: l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana:

«Per incolumità pubblica si intende l'integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale» (DM del 5 agosto 2008).

L'art. 2 descrive una serie di situazioni e di comportamenti che specificano il contenuto delle ordinanze, in altre parole specificano le minacce da cui la città si deve difendere per tutelare il bene della sicurezza. Gli interventi dei sindaci possono legittimamente riguardare:

⁷³ Decreto Legge n. 92/ 2008 *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* convertito nella Legge 125/2008.

«a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;

b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;

c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);

d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;

e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi» (DM del 5 agosto 2008).

Nell'elenco dei fenomeni riportati nel decreto la prostituzione rientra in due diverse forme: in termini di *mercato illegale e criminale*, si fa riferimento al reato più grave secondo la legge vigente connesso alla prostituzione, *lo sfruttamento*, e alle non meglio precisate situazioni urbane in cui si manifesta (art. 2, comma a); in termini di *comportamento deviante*, si fa esplicito riferimento alla prostituzione di strada e all'attività di adescamento, richiamando l'attenzione sulle modalità con cui viene esercitata *e sull'offesa della pubblica decenza* (comma e). Non sempre gli atti delle ordinanze riportano a quale delle situazioni si riferisce la loro azione locale.

Come può essere osservato nel prospetto (fig.3.3)⁷⁴, il cambiamento legislativo motivò molti comuni a produrne o ad aggiornare quelle esistenti. All'interno del nostro campione di venti città sono 6 i comuni che varano per la prima volta un'ordinanza contro la prostituzione di strada, tra cui tre comuni capoluogo, Reggio-Emilia, Parma e Piacenza, dove abbiamo visto crescere la presenza del mercato della prostituzione a partire dalla metà del decennio.

⁷⁴ *Infra*, p. 139.

Alla luce della nuova cornice normativa introdotta dal «pacchetto-sicurezza» del ministro Maroni, non tutti i sindaci compiono le stesse scelte, come i casi di Bologna e di Parma ci aiutano ad evidenziare.

A Bologna, il sindaco di centrosinistra Sergio Cofferati (Pd) emette nuove ordinanze sulla vendita e il consumo di alcool e sugli schiamazzi notturni, ma decide di non utilizzare il provvedimento per la prostituzione di strada rimanendo su salde posizioni abolizioniste:

«La prostituzione che vedete sulle strade non ha radici locali, è un fenomeno che coinvolge ragazze straniere costrette a prostituirsi, spesso vittime di minacce che coinvolgono anche le loro famiglie (...). La priorità è aiutare queste ragazze a ribellarsi, offrendo un'alternativa di inserimento che le motivi ad affrancarsi da una situazione che quasi sempre è fonte di paura (...) l'aiuto nei confronti delle tante immigrate sfruttate dalla criminalità, deve essere accompagnato da azioni contro il racket che le sfrutta»⁷⁵.

Un ruolo molto diverso viene messo in gioco dal sindaco di centrodestra di Parma, Pietro Vignali (Fi), il primo firmatario della Carta di Parma. Ad un mese di distanza dall'emanazione del decreto ministeriale, il sindaco emette nello stesso giorno (il 12 settembre 2008) ben sette diverse ordinanze su tutti i fenomeni previsti dal decreto ministeriale: accattonaggio molesto, incuria e degrado urbano, graffitismo, schiamazzi, bivacco, bullismo e quella contro la prostituzione di strada. Nel clima di «tolleranza zero»⁷⁶ inaugurato dal sindaco, la città di Parma sarà teatro di fatti di violenza e razzismo istituzionale⁷⁷ tra i più gravi registrati in Italia in questo decennio, di cui i protagonisti saranno agenti di polizia municipale⁷⁸.

⁷⁵ L'Unità, Bologna, *Prostituzione: "Aiutare le ragazze-schiave a ribellarsi"*, sabato 10 aprile 2004.

⁷⁶ Cfr. De Giorgi, 2000.

⁷⁷ Per una discussione su *violenza istituzionale* cfr. Ruggiero (2008 a) e su *razzismo istituzionale*, cfr. Ruggiero (2008 b).

⁷⁸ Il fatto più grave, ma non l'unico, che si è verificato a Parma nel 2008 è quello di Emmanuel Bonsu Foster. Il giovane studente ghanese di 22 anni viene «fermato all'uscita da scuola, braccato, pestato: un piede sopra alla testa, le manette e poi le botte, anche all'interno della macchina di servizio da sette agenti della polizia municipale di Parma» (La Repubblica, 30 settembre 2008). Come ha sostenuto in un comunicato stampa l'assessore dimissionario alla

Il confronto tra le città e il governo si chiude con una vittoria delle istanze locali, più apparente che sostanziale, dal momento in cui il nuovo ordinamento affida il potere d'ordinanza ai sindaci non come eletti e rappresentanti della comunità locale, ma in qualità di ufficiali di governo, in subordine al controllo del Prefetto. Come sostengono studi recenti sulle politiche di sicurezza urbana in Italia, priorità e ambiti sono decisi dal centro e i sindaci agiscono con un ruolo subordinato:

«il nuovo potere di ordinanza dei sindaci si inserisce nell'alveo della più recente fase, che possiamo denominare di *ricentralizzazione* della sicurezza urbana, cioè del tentativo di istituire un pieno controllo del governo centrale sul ruolo dei sindaci in materia di sicurezza al fine di un ridimensionamento del ruolo degli enti locali e della centralità delle città» (Giovannetti, Rotondo, Savini, 2012, 60).

L'ipotesi della *ricentralizzazione* viene confermata e arricchita di ulteriori significati di cui l'assimilazione della *sicurezza urbana* alla *sicurezza pubblica* è il più pregnante. La differenza e la distinzione tra le due categorie, infatti, aveva costituito la posta in gioco non solo tra i teorici delle politiche di «nuova prevenzione»⁷⁹, quanto e soprattutto delle politiche istituzionali su cui

Sicurezza, Costantino Monteverdi: «si tratta di normali operazioni antidroga che la Polizia Municipale, anche in borghese, svolge da diverso tempo nei parchi per reprimere il fenomeno della droga, nei mercati per ostacolare l'abusivismo commerciale e nei punti di aggregazione per contrastare le forme di disturbo della quiete pubblica» (7 ottobre 2008).

⁷⁹ Dai primi lavori di Massimo Pavarini - *Vivere una città sicura* in "Sicurezza e territorio", n.1,1992; e *Bisogni di sicurezza e questione criminale*, in "Rassegna italiana di criminologia", n. 4,1994 - si comprende che "prevenzione", anzi "nuova prevenzione" è la locuzione utilizzata per qualificare la "sicurezza urbana" e le politiche ad essa collegate. Le azioni di «nuova prevenzione» vengono definite come l'insieme delle iniziative pubbliche e private, diverse da quelle che rappresentano un'applicazione della legge penale, finalizzate alla riduzione dei danni provocati non solo dagli atti definiti come criminali dallo stato, ma anche di inciviltà e disordini non qualificabili come illeciti. L'estraneità, più volte sottolineata al sistema penale, comporta la sostituzione di un modello concettuale di prevenzione "re-attiva" ad una "pro-attiva", oltre al cambiamento degli attori coinvolti nella realizzazione delle misure e degli interventi: non più gli organi dello stato, ma nuovi attori quali, gli enti locali, i servizi sociali, il volontariato, le imprese private, i comuni cittadini.

proprio la Regione Emilia-Romagna ha fortemente investito in questi due decenni⁸⁰. Paradossalmente, la lotta dei sindaci per non cedere il potere acquisito sulle funzioni di *sicurezza urbana* a difesa delle istanze locali finisce col perseguire le funzioni di ordine pubblico e sicurezza in *ambito urbano*.

Emblematico il caso di Rimini. Nel gennaio 2011, verso il finire del suo secondo mandato e pochi mesi prima della sentenza della Suprema corte⁸¹, il sindaco Alberto Ravaioli (Pd), che aveva continuato ad applicare l'ordinanza contro la prostituzione di strada adottata dal suo predecessore Giuseppe Chicchi (Pd), ne emette una nuova, non solo adeguata alla riformata cornice giuridica e al novellato art 54 del T.U.E.L., ma con due innovazioni di rilievo.

In primo luogo, viene prevista la denuncia penale in base all'art. 650 c.p.⁸² per chi non osserva l'ordine ricevuto dall'autorità e, in secondo luogo, il controllo fiscale su clienti e prostitute, tramite il cosiddetto «Protocollo Ravaioli», un accordo tra Comune, Questura e Agenzia delle Entrate⁸³.

L'eredità del sindaco lieviterà nelle mani del suo successore, Andrea Gnassi (Pd), che viene eletto pochi mesi dopo la sentenza della Corte costituzionale sull'illegittimità costituzionale delle ordinanze cosiddette ordinarie⁸⁴. Il 13 dicembre 2011 il neosindaco adotta una nuova ordinanza (n. 183017), conformando l'atto allo *status necessitatis* proprio delle ordinanze contingibili e urgenti, le uniche rilegittimate dalla Consulta. Il provvedimento rispetta, come vedremo, alcuni dei criteri per cui può essere ritenuto legittimo, ma le motivazioni addotte restano comunque difficilmente ascrivibili a quelle situazioni di imprevedibilità e indifferibilità che si pretende siano la causa della necessità di un'ordinanza d'urgenza. In pratica, per precisare gli ambiti di

⁸⁰ Cfr. Selmini (2004) sull'esperienza di Città sicure della Regione Emilia-Romagna.

⁸¹ Corte costituzionale, sentenza n. 115 del 4 aprile 2011.

⁸² Art. 650 c.p. *Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità*. «Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 206».

⁸³ Il Fatto quotidiano, Redazione di Rimini, *Guerra delle ordinanze tra sindaco e procura. A Rimini salta la norma antilucciole*, 28 febbraio 2012.

⁸⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 115, *op.cit.*

applicazione, il provvedimento dell'amministrazione riminese limita le zone del territorio e il periodo in cui l'ordine è da considerarsi vigente.

Il 29 giugno 2012, non solo a causa della scadenza temporale della precedente, il sindaco emette un'altra ordinanza (n. 94510) in risposta alla bocciatura subita da parte della Procura di Rimini.

A pochi mesi dall'emissione dell'ordinanza del 13 dicembre 2011, il Procuratore capo di Rimini, Paolo Giovagnoli, richiede l'archiviazione di una denuncia ai danni di una giovane prostituta rumena (scattata in base all'art. 650 c.p. per inottemperanza all'ordine dell'autorità). Il Procuratore, per quanto è possibile ricostruire dagli articoli di stampa⁸⁵, valuta illegittima l'ordinanza riminese fondando il suo giudizio su due motivazioni: la prima, sull'equivoco giuridico-lessicale riscontrato nell'ordinanza tra «sicurezza e ordine pubblico» e «sicurezza urbana»; la seconda, sull'incostituzionalità della trasformazione dell'adescamento da illecito amministrativo a reato penale.

Afferma il procuratore Giovagnoli:

«la notizia di reato sembra originare da un equivoco sul significato delle definizioni utilizzate dalla norma introdotta dall'articolo 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 che autorizza il sindaco a prendere provvedimenti per prevenire ed eliminare pericoli per "l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana" e le ragioni di sicurezza pubblica o ordine pubblico che fanno parte dell'elemento costitutivo del reato di cui all'articolo 650 del codice penale»⁸⁶.

Secondo il pubblico ministero la confusione si è ingenerata «tra il significato dei termini "incolumità pubblica e sicurezza urbana" riguardanti una materia nella quale può provvedere il sindaco, a differenza della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, materia riservata costituzionalmente allo Stato»⁸⁷.

⁸⁵ Telesanternò, Francesca Mozzì, *Rimini: la Procura boccia l'ordinanza antiprostituzione del sindaco Gnassi*, 27 febbraio 2012; *Il Resto del Carlino*, *Rimini, Denunce proibite, vincono le 'lucciole'*, 27 febbraio 2012.

⁸⁶ Telesanternò, Francesca Mozzì, *op. cit.*

⁸⁷ Telesanternò, Francesca Mozzì, *op. cit.*

Inoltre, prosegue Giovagnoli, un'ordinanza del sindaco non può trasformare «in reato sul territorio comunale per un periodo di tre mesi (individuato in modo discutibile perché il fenomeno della prostituzione in strada non è occasionale) una condotta che l'ordinamento generale considera illecito amministrativo»⁸⁸. Infine, la Procura di Rimini definisce incostituzionale la norma in cui si «consente che gli stessi comportamenti possano essere ritenuti leciti o illeciti a seconda dei comuni in cui avvengono per effetto delle diverse ordinanze emanate»⁸⁹.

Al fine di replicare alla contestazione del Procuratore di Rimini sulla irriducibile diversità dei significati (e delle competenze che ne derivano) di sicurezza pubblica e di sicurezza urbana, la nuova ordinanza riporta in premessa riferimenti alla recente giurisprudenza per dimostrare la totale coincidenza tra le due materie, da intendere «come prevenzione dei fenomeni criminosi che minacciano i beni fondamentali dei cittadini». Nell'ambito della giurisprudenza costituzionale viene citata un'altra recente sentenza sulle cosiddette «ronde cittadine»⁹⁰ in cui la Corte costituzionale si esprime a favore di tale

⁸⁸ Telesanternò, Francesca Mozzi, *op. cit.*

⁸⁹ Telesanternò, Francesca Mozzi, *op. cit.*

⁹⁰ La sentenza della Corte Costituzionale n.226/2010 ha come oggetto la legittimità costituzionale del comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 15 luglio 2009 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) secondo il quale «i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale». Le questioni di legittimità costituzionale sollevate da parte di tre regioni ricorrenti Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, erano relative all'invasione dello stato delle competenze legislative regionali. La Corte Costituzionale ha dichiarato parzialmente illegittimo il comma 40 dell'art. 3 limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale». Relativamente al concetto di sicurezza urbana, la Corte ha seguito un ragionamento contraddittorio ammettendo che la sua definizione (d. m. del 5 agosto 2008) è apparentemente molto ampia, ma che, come la precedente sentenza n.196/2009 ha confermato, «la sicurezza urbana debba intendersi in modo restrittivo come attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito cittadino». Perciò essa non esorbita dalla previsione dell'art 117, secondo comma, lettera h) Cost. che assegna allo stato la competenza esclusiva per l'ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale di competenza delle regioni. Contrariamente, rispetto alla locuzione «ovvero situazioni di disagio sociale», la Corte, nell'impossibilità di fornire un'interpretazione fortemente «limitativa tale da ridurre l'inquadramento nell'ambito

interpretazione restrittiva della sicurezza urbana, «come attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito cittadino».

La totale coincidenza delle materie dichiarata dalla Suprema corte e rivendicata dall'autorità locale di Rimini nel testo dell'ordinanza è da intendere non solo come il mancato riconoscimento della nozione di sicurezza *in senso lato* che ha orientato le sperimentazioni locali nel decennio precedente, e l'affermazione di una sola nozione ristretta di sicurezza, quella pubblica, ma soprattutto come l'occasione di una convergenza nei dispositivi di risposta: «le misure di sicurezza» dell'apparato repressivo dello stato vengono estese all'ambito urbano, con l'appoggio subordinato dell'autorità locale.

Inevitabilmente intrecciato al processo di assimilazione della sicurezza urbana nella sicurezza pubblica è l'attivismo dei sindaci negli interventi repressivi e nelle proposte in campo penale verso i gruppi sociali indesiderati.

Come intuisce Margaret E. Beare (1999): «Il pericolo dell'uso comune della retorica della sicurezza è nella risposta che questa terminologia incoraggia» (ivi, 14). Così se alla minaccia della sicurezza pubblica si risponde militarmente, alla minaccia della sicurezza nelle città si risponde con misure repressive e di prevenzione situazionale (incremento della sorveglianza, *displacement* dei gruppi sociali indesiderati, mercato della sicurezza privata, ecc.).

Inoltre, se nel sistema della sicurezza pubblica, alle «misure di sicurezza» corrisponde un «sistema delle pene», i fenomeni urbani generatori di insicurezza devono essere criminalizzati per poter essere affrontati con gli strumenti a disposizione. Così le ordinanze, come sottolinea il procuratore di Rimini, diventano non solo una disciplina alternativa alla legislazione vigente, ma anche una pericolosa espressione della frammentazione del diritto.

dell'attività di prevenzione dei reati», individua il suo ambito nei «servizi sociali», materia appartenente alla competenza legislativa residuale regionale.

3.4.1.3 La fase della normalizzazione

In seguito alla sentenza n. 115 del 4 aprile 2011 della Corte costituzionale, che ha dichiarato parzialmente illegittimo il novellato art. 54 T.U.E.L. e ha ristabilito il potere d'ordinanza dei sindaci entro i confini delle ordinanze necessitate, l'entusiasmo dei sindaci-sceriffo ne esce ridimensionato a favore di un altro processo di ricentralizzazione espresso, però, da un organo giurisdizionale, quello costituzionale, e non dal potere politico.

Soprattutto tra i politici democratici c'è chi ammette sia l'errore compiuto che la sconfitta⁹¹, ma dal punto di vista pratico le ordinanze sembrano continuare a svolgere, anche solo in considerazione del loro numero, un ruolo non indifferente nei sistemi regolativi locali.

Tra il 2011 e il 2012 sono 10 le città emiliano-romagnole che tentano di trovare nuove soluzioni al dilemma dopo l'intervento del giudice. Le strategie di reazione perseguite dai sindaci sono di due tipi: prevalente tra le città emiliane, a partire da Modena e Piacenza, fino ai piccoli comuni dell'hinterland di Bologna, è stata quella di interrompere l'emanazione e l'esecutività delle ordinanze dichiarate illegittime e mettere mano ai regolamenti comunali per mantenere in forza i medesimi divieti; prevalente tra le città romagnole è stata quella di continuare ad adottarle, adeguandone gli aspetti formali, come è il caso di Ravenna, Cervia e Rimini, il cui comune continua a condurre la battaglia più aperta contro l'ordinamento vigente. A dimostrare inoltre che la prassi dell'ordinanza è ormai diventata ordinaria «tecnica di governo» della prostituzione di strada intervengono nel 2012 le nuove adozioni da parte di Reggio Emilia e la discesa in campo di Ferrara.

⁹¹ Esplicativo l'intervento del sindaco di Modena, l'avvocato Giorgio Pighi, presidente del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (FISU): «È forse finita la stagione dei sindaci sceriffo, dei nuovi poteri per la sicurezza urbana, con ordinanze a iosa e ronde che pattugliano le vie delle città creando più imbarazzo che effettiva utilità. Quella stagione è finita e si ha l'impressione che nessuno la rimpiangerà. Si torna a parlare di sicurezza pubblica come funzione dello Stato e sembrano finalmente lontani anni luce gli slogan propagandistici, illusione per qualcuno e pericoloso inganno per altri (...)), 13/01/2012.

Soffermiamoci sulla nuova soluzione trovata dai comuni emiliani per mantenere in essere i divieti contro la prostituzione di strada attraverso un altro strumento giuridico: gli statuti e, soprattutto, i regolamenti comunali. Per comprendere le novità introdotte nei rapporti tra leggi cittadine e diritto, ci avvaliamo di un paragone storico con l'età dei comuni.

In questa nuova fase di *normalizzazione* si prefigura l'abbandono di quella che i glossatori del XIII secolo chiamavano la teoria della *permissio*, secondo cui lo *ius statuendi* veniva concesso ai comuni dall'imperatore, a favore della teoria della *iurisditio* secondo la quale la *potestas statuendi* è una produzione autonoma e ogni ordinamento è legittimato a darsi delle norme per il fatto stesso che esiste⁹². Così oggi, al potere concesso dal prefetto ad un organo monocratico, i comuni stanno rivalutando il ruolo autonomo degli statuti e dei regolamenti. In tal modo tentano anche di risolvere il problema rispetto alle competenze tra gli organi dell'ente locale, tra il sindaco e il consiglio comunale, e quest'ultimo torna a giocare la sua funzione di unico deputato a disegnare una vera e propria fonte normativa, secondo la *iurisditio*, in quanto rappresentante della generalità dei cittadini.

La tendenza è quella di incorporare i contenuti delle precedenti ordinanze nella normale produzione delle regole del vivere associato delle comunità locali⁹³. Nel 2011 l'ordinanza adottata dal sindaco di Piacenza, Roberto Reggi, è confluita nel Regolamento di Polizia urbana per la civile convivenza nella città, altrettanto è successo a Modena, di cui riportiamo uno stralcio descrittivo del processo in atto:

«Premesso

- che l'attuale Regolamento di Polizia urbana ha assorbito norme regolamentari, comportamenti e divieti prima contenuti in specifiche ordinanze sindacali, emesse per contrastare fenomeni di disordine urbano ed inciviltà;

⁹² Bartolo da Sassoferrato è l'autore di questa teoria importantissima sulla legittimazione della *potestas statuendi* degli enti particolari.

⁹³ Già nel 2002 il sindaco di Rimini, Alberto Ravaioli, racconta di aver «preteso che questi divieti [i divieti contenuti nell'ordinanza del 1998, *N.d.R.*] fossero inseriti nel nuovo regolamento di Polizia urbana».

- che dal 2002 ad oggi sono state adottate altre ordinanze sindacali, alcune aventi il carattere delle “contingibilità ed urgenza”, (...) con funzione di deroga, in via provvisoria ed eccezionale, delle norme ordinarie;

- che vi sono situazioni particolari dove non è possibile il ricorso ad ordinanze contingibili e urgenti poiché trattasi, in effetti, di disciplina normativa innovativa del diritto oggettivo, che è riservata alla preposta assemblea normativa comunale, rappresentante della generalità dei cittadini, deputata a disegnare una vera e propria fonte normativa, libera nel contenuto ed equiparata alla legge, quindi aperta alla dialettica e al pluralismo tipico di questo organo, intendendo la parola “pluralismo” anche sotto il profilo culturale, politico, religioso e scientifico»⁹⁴.

Il dubbio che rimane è che con la produzione di nuovi illeciti sempre volevoli entro i confini del comune, si continui a violare sia l’ordine delle fonti normative, sia quello delle competenze, dettati dalla Costituzione. Nonostante il limite del rispetto dei principi generali dell’ordinamento sia ritualizzato nelle prassi discorsiva dell’amministrazione pubblica, il rapporto tra le norme comunali e la *lex superior* sembra ancora di sfida.

3.4.2 Le motivazioni dello stato d’eccezione cittadino

Una delle condizioni per cui un’ordinanza è ritenuta legittima è un’adeguata motivazione⁹⁵. Nella premessa di ogni atto vengono riportate le valutazioni in merito allo *status necessitatis* cioè alle situazioni che impongono l’adozione del provvedimento e specificati gli interessi generali che si intende tutelare dalla minaccia incombente. Una nota preliminare che emerge dalla comparazione dei testi, necessaria per considerare l’accuratezza con cui gli atti descrivono le situazioni di pericolo e di emergenza presenti nel territorio su cui

⁹⁴ Comune di Modena, Delibera di modifica del Regolamento comunale di Polizia Urbana, 20 giugno 2011.

⁹⁵ La sentenza della Corte Costituzionale n. 8 del 1956 sul potere d’ordinanza del Prefetto chiarisce i limiti e le condizioni per cui può essere ritenuta legittima: la natura amministrativa dei poteri prefettizi d’urgenza, l’efficacia limitata nel tempo, l’adeguata motivazione espressa, l’efficace pubblicazione, la conformità ai principi dell’ordinamento giuridico.

insistono, è la frequente pratica dell'imitazione tra un comune e un altro che, come in molti secoli addietro con i primi statuti comunali, ha accompagnato la loro diffusione.

Nelle ordinanze della prima ondata, del biennio 1998-1999, coerentemente alla loro costruzione giuridica che, come abbiamo visto, si basò principalmente su articoli del Codice della Strada e del Codice civile, là dove si attribuisce all'autorità amministrativa la tutela del demanio stradale, le giustificazioni apportate alla loro adozione si concentrano in maggior parte sui rischi che la prostituzione provoca alla sicurezza della circolazione stradale. A partire dal titolo assegnato alle ordinanze di Rimini e di Modena⁹⁶ emanate nel 1998, salta all'occhio il nesso causale tra l'esercizio della prostituzione sulla pubblica via e l'intralcio alla viabilità e la sicurezza stradale. Nonostante ciò esse costituiscono due casi tipici distinti: l'una invoca gravi pericoli per l'incolumità pubblica e l'altra per la sicurezza urbana.

L'ordinanza n.18799/1998 del comune rivierasco, che si appella alla tutela dell'incolumità pubblica e la sicurezza stradale, «un bene giuridico per altro già protetto sulla base di altre fonti» (Mozzarella e Stradella, 2010, 239), inizia con una sostanziosa premessa relativa all'intenso flusso veicolare nel territorio di Rimini. Il traffico, strutturalmente correlato all'economia turistica della città, segue l'offerta balneare, congressuale e dell'intrattenimento per l'intero arco dell'anno, in tutte le ore del giorno e della notte. In questo contesto si determinano tassi di incidentalità stradale e di mortalità molto superiori alla media statistica. Da qui viene motivata «la necessità di intervenire con tutte le misure possibili atte a salvaguardare la pubblica incolumità nella circolazione stradale»⁹⁷. Ma il nesso con la prostituzione non è stato ancora trovato. E' la prospettiva dei costi sociali causati dall'incidentalità⁹⁸ che, concentrandosi sulle

⁹⁶ «Misure preordinate ad una maggiore sicurezza stradale nonché ad un ordinato utilizzo del demanio stradale. Divieti riguardanti la domanda e l'offerta di prestazioni sessuali a pagamento svolte in suolo pubblico», Ordinanza n.18799/1998 del Comune di Rimini e «Intralcio circolazione - prestazioni sessuali a pagamento», Ordinanza n.28146/1998 del Comune di Modena (Cfr. Allegato III).

⁹⁷ Ordinanza n.18799/1998 del Comune di Rimini.

⁹⁸ I costi sociali dell'incidentalità veicolare erano stati calcolati dal Censis (1997) in termini di PIL nazionale.

circostanze che imputano ai comportamenti dei conducenti la principale causa degli incidenti, offre l'aggancio tra la sicurezza stradale e la minaccia rappresentata dalla prostituzione di strada. Come vedremo nell'analisi delle condotte sanzionate, il comune individua un nuovo *set* di situazioni e comportamenti individuali responsabili del rischio urbano: i comportamenti dei clienti automobilisti, nella circostanza rappresentata dal mercato della prostituzione, con l'aggravante del comportamento deviante dalle prostitute sulla pubblica via.

Stabilita la necessità che lo presuppone, il provvedimento circoscrive così la minaccia da rimuovere e il campo dell'intervento: «le oltre 100 prostitute che offrono prestazioni sessuali a pagamento sul suolo pubblico (numero accertato dalla Polizia municipale il 22 novembre 1997) e lo svolgersi della contrattazione tra domanda e offerta condotta sulla pubblica via»⁹⁹.

Alla medesima conclusione, ma per altra via, arriva il provvedimento di Modena, il secondo emesso in Emilia-Romagna dopo Rimini.

La necessità con cui viene legittimata l'ordinanza del 1998 è «una progressiva degenerazione delle condizioni di sicurezza sociale e la necessità di risposta istituzionale alle varie forme di protesta dei cittadini»¹⁰⁰. Il bene giuridico da tutelare è quindi la sicurezza urbana, nella doppia dimensione di sicurezza «oggettiva» e sicurezza «soggettiva». Da un lato, l'esistenza di mercati ed economie illegali e finanche criminali: «un'elevata presenza di soggetti dediti ad attività illecite, quali lo sfruttamento della prostituzione e lo spaccio di sostanze stupefacenti»; e, dall'altro, la percezione individuale e sociale di sentirsi sicuri: «una generale sensazione di insicurezza sociale», cui l'amministrazione locale è chiamata a rispondere per il diffondersi delle proteste di cittadini e di cittadine.

Nonostante sia l'allarme sociale, cioè la dimensione della sicurezza più difficile da circoscrivere e da interpretare, a giustificare nella maggior parte dei casi l'intervento dell'autorità locale sulla prostituzione di strada, nei provvedimenti amministrativi si può cogliere che il bene pubblico della

⁹⁹ Ordinanza n.18799/1998 del Comune di Rimini.

¹⁰⁰ Ordinanza n. 28146/1998 del Comune di Modena.

sicurezza cittadina che deve essere tutelato è una nozione polisemica di cui i contesti locali accentuano differenti significati.

Per l'amministrazione locale di Modena la sicurezza dei cittadini è considerata un «diritto primario», e in quanto tale la domanda di sicurezza che viene espressa dai residenti non deve essere ulteriormente indagata perché ci sia necessità di risposta istituzionale.

Le pressioni dei cittadini sono esplicitamente ascritte nelle motivazioni anche di altre ordinanze, come quella emanata a Zola Predosa (comune dell'hinterland bolognese che fu tra i primi ad adottarle). Lo saranno sempre di più negli anni a venire, con il crescere del clima sociale di intolleranza e di forme spontanee ed autogestite di difesa dello spazio urbano dai soggetti che di volta in volta i cittadini elettori ritengono meritevoli di esclusione e di messa al bando (prostitute di strada, lavavetri, mendicanti, accampamenti rom, ecc.). Così, paradossalmente, «la prevenzione di gravi forme di intolleranza» da parte degli abitanti diventa la causa più cogente per dichiarare lo *status necessitatis*¹⁰¹.

Nell'ordinanza di Bologna la sicurezza ha un'accezione più allargata e rientra nella definizione di qualità della vita urbana e vivibilità della città e, dunque, nel tessuto comunitario presidiato istituzionalmente dalle autonomie locali. In altri testi sono la «decenza» e il «decoro» ad assurgere al rango dei principi che regolano la convivenza civile. Anche la sicurezza dalle aggressioni ai diritti fondamentali dei cittadini da parte della criminalità sono spesso evocati, ma senza concrete specificazioni.

Nell'insieme, anche se nel biennio 1998-1999 le motivazioni della maggior parte degli atti amministrativi si basa su connessioni logiche improbabili tra i pericoli del traffico e la prostituzione di strada, ma coerenti in base alle norme su cui lo strumento giuridico era stato costruito; le valutazioni sulla sicurezza urbana entrano decisamente a motivare la necessità dello stato di eccezione che si viene ad instaurare con l'adozione dell'ordinanza.

Infine, la motivazione politica che costituisce il cuore della rivendicazione trasversale dei sindaci: «la necessità di nuovi strumenti amministrativi»¹⁰² per far fronte ai nuovi problemi delle città. L'esigenza delle

¹⁰¹ Cfr. Ordinanze di Rimini del 2012 e di Reggio Emilia del 2012.

¹⁰² Ordinanza n. 28146/1998 del Comune di Modena.

ordinanze locali è, quindi, dovuta ad un *vuoto* al quale i sindaci attribuiscono significati differenti. In tal senso l'ordinanza di Modena non rappresenta solo il caso tipico del modello che si svilupperà pienamente nel decennio successivo, cioè le ordinanze sulla sicurezza urbana, ma è anche il modello più politico perché esplicitamente rivendicativo sul piano dei poteri e delle competenze non ancora riconosciuti ai sindaci. Nel provvedimento del 1998 i vigenti Regolamenti comunali vengono valutati come non più adeguati allo scopo, cioè quello di prendere un'iniziativa «necessaria e cogente» contro coloro che sono la causa della «degenerazione della qualità della vita urbana».

La mancanza di «strumenti normativi di supporto [all'azione, *N.d.R.*]» viene ribadita un anno più tardi da un sindaco della coalizione opposta, benché con enfasi diversa. Se il sindaco Barbolini¹⁰³, di Modena, faceva riferimento ai rapporti città-stato in materia di sicurezza, Fabio Fecci, sindaco del piccolo comune di Noceto in provincia di Parma, denuncia la mancanza di una norma criminalizzatrice che consenta di «evitare la reiterata tolleranza di fenomeni illeciti, e senza la quale gli agenti di polizia si trovano in difficoltà operativa»¹⁰⁴.

Se i comuni romagnoli¹⁰⁵ seguono il modello di Rimini, l'impianto di Modena è seguito dalla vicina cittadina di Rubiera, ma tutte le ordinanze della zona centrale emiliana introducono, tra gli interessi generali che intendono tutelare, la sicurezza dei cittadini. Il significato attribuito a questo termine è ampio e non ancora preordinato, a differenza degli atti emessi dopo il 2008, che seguono le *linee guida* del ministro Maroni (DM del 5 agosto 2008) sulla sicurezza urbana e i fenomeni che la minacciano.

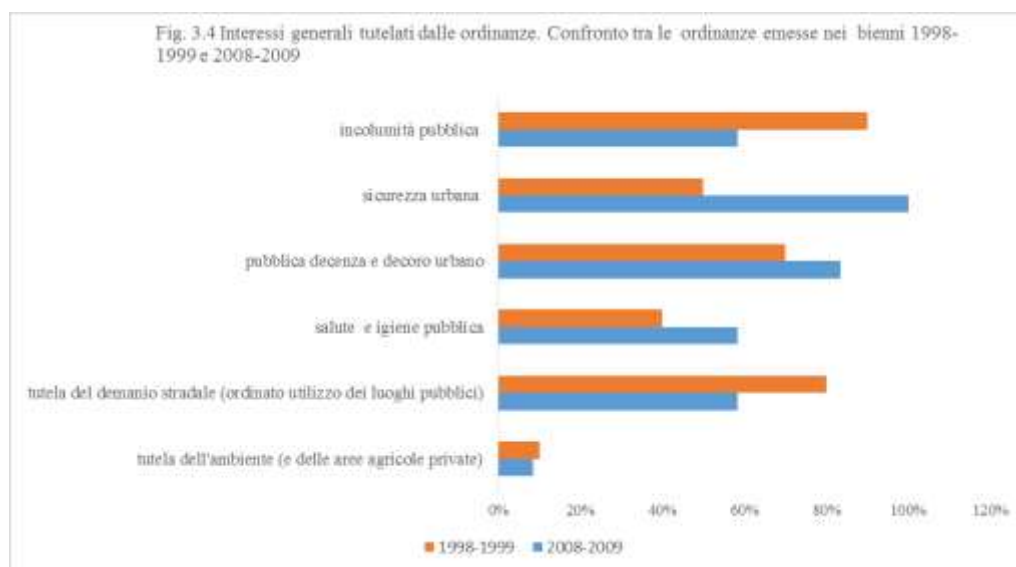
Come si può leggere dal confronto tra gli interessi prioritariamente tutelati dalle ordinanze della prima e della seconda ondata, la sicurezza urbana si afferma come il bene giuridico di fronte al quale i diritti e le libertà delle persone a cui sono destinate possono essere sacrificati (fig. 3.4).

¹⁰³ Anche in veste di senatore della Repubblica Giuliano Barbolini ha lavorato sulle riforme relative a tale materia nei rapporti città-stato. Cfr. Il disegno di legge «Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza» presentato nel 2008.

¹⁰⁴ Ordinanza n. 3/1999 del Comune di Noceto (Parma).

¹⁰⁵ Cfr. ordinanze di Ravenna, Cervia e Faenza emesse nel 1999.

Nel gruppo di ordinanze emesse dal 2008, cioè da quando i sindaci hanno avuto riconosciuto un nuovo ruolo e potere in materia di sicurezza, le motivazioni dello *status necessitatis* si concentrano direttamente sulle valutazioni della prostituzione di strada in quanto fonte di insicurezza urbana¹⁰⁶.



Fonte: Atti amministrativi, nostra elaborazione

Come hanno già rilevato anche altri osservatori (Mozzarella e Stradella, 2010), la prostituzione di strada trova collocazione in più di uno degli ambiti di intervento previsti dal decreto ministeriale del 2008. Non solo figura ben stigmatizzato tra i comportamenti devianti (art. 2, comma e) e tra i mercati

¹⁰⁶ A tal riguardo è importante sottolineare che sempre più frequentemente viene citato il Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica come la sede in cui hanno luogo le stime sulla situazione locale. La riforma del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, «sancisce per la prima volta l'accesso di componenti 'laiche' (il sindaco del comune capoluogo di provincia e il presidente della provincia e quando debbano trattarsi questioni riferite ad altri ambiti territoriali, i sindaci degli altri comuni) tra quelli di diritto». Tale riforma si concretizza, come sostiene Monia Giovannetti (2012), in quella fase delle politiche di sicurezza, cosiddetta «delle negoziazioni e delle riforme», che caratterizza i rapporti tra città e stato nel biennio 1998-1999 (aperta dalla stagione dei Protocolli d'Intesa tra sindaci e prefetti).

illegali più comuni nello spazio urbano, insieme allo spaccio di stupefacenti (art. 2 comma a), ma viene annoverato anche tra «le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana».

L'estensione degli interventi pubblici in nome della sicurezza urbana è ben rappresentato da due ordinanze emesse a Parma (n.267 del 2008) e a Rimini (n. 4573 del 2011), per cui la «città sembra estendersi finanche al domicilio privato» (ivi, 249). La novità di questi provvedimenti risiede nell'obiettivo di salvaguardare non solo lo spazio pubblico, ma anche quello privato, i condomini e i residence in cui si svolge la prostituzione al chiuso. Come si evince dal testo dell'ordinanza di Parma, l'intervento normativo e repressivo dei comuni conquista un nuovo ambito di applicazione:

«Una delle problematiche che fa scaturire situazioni di intolleranza e di estremo disagio è quella che riguarda la presenza di fenomeni di prostituzione all'interno dei condomini. Il fenomeno della prostituzione lede il bene della sicurezza urbana quando crea disturbo alla tranquillità degli inquilini - determinando un flusso continuo di soggetti che accedono agli appartamenti in maniera spesso rumorosa anche durante le ore notturne – e/o offende la civile convivenza e la pubblica decenza. Nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico e della proprietà privata si ritiene necessario garantire ai residenti all'interno degli edifici condominiali e negli spazi comuni limitrofi una tranquilla convivenza nel rispetto delle norme che regolano la vita civile al fine di favorire la coesione sociale. Pertanto sono da evitarsi tutti i comportamenti che creano disagio sociale, turbamento alla tranquillità privata e alterazione del decoro urbano»¹⁰⁷.

E' necessario, infine, soffermarci sulle giustificazioni che riguardano lo sfruttamento della prostituzione che, come abbiamo già avuto modo di rilevare a proposito dei mercati illegali e di criminalità, non sono quasi mai circostanziate. A tal riguardo, le premesse di due ordinanze emanate a Reggio Emilia e a Ferrara, tra i comuni più riluttanti all'adozione del modello di politiche securitarie, sono chiarificatrici di come è avvenuto l'abbraccio tra le maniere forti del proibizionismo e una prospettiva abolizionista sulla

¹⁰⁷ Ordinanza n. 267/2008 del Comune di Parma.

prostituzione di cui è espressione buona parte della classe politica del centro sinistra.

Nella cornice della sicurezza urbana come superiore bene pubblico, l'amministrazione di Reggio Emilia rivendica il proprio piano di politiche integrate finalizzate alla sua tutela (quali, gli interventi sociali, quelli urbanistici di riqualificazione e di ripristino della vivibilità dei luoghi, ecc.) di cui l'ordinanza sarebbe un tassello e non il perno. Entrando nel merito delle politiche sulla prostituzione, l'azione di contrasto, rivolta esclusivamente contro i clienti, dovrebbe

«prevenire, eliminare o, quanto meno ridurre il più possibile [ciò che ingenera preoccupazioni nella comunità reggiana e nei suoi rappresentanti, *N.d.R.*]: la mercificazione del corpo, anche a causa del diffondersi della pornografia, lo sfruttamento delle donne attraverso reti di coercizione, tratta e riduzione in schiavitù e (...) il permanere del fenomeno sulle strade e l'ampliarsi della prostituzione sommersa negli appartamenti e locali notturni»¹⁰⁸.

Il caso reggiano è particolarmente rappresentativo dell'approdo dell'abolizionismo sulla prostituzione. L'indignazione per lo sfruttamento e per la mercificazione del corpo, si sostituisce allo scandalo morale, come ragione sufficiente a vietarla. Come, rileva Daniela Danna (2007) studiando il modello svedese: «la decisione di proibire la prostituzione attraverso la criminalizzazione del cliente è il punto di approdo di un abolizionismo molto rigido» (ivi, 96) che, rimanendo sordo alla voce e ai diritti di coloro che la esercitano, radicalizza la difesa delle donne non *nella*, ma *dalla* prostituzione.

Nel provvedimento di Ferrara del 2012 si esplicita in premessa che

«la prostituzione non è stata fonte di esacerbati conflitti da parte della cittadinanza e che piuttosto è sempre stata oggetto di attenzione delle istituzioni che se ne sono fatte carico con adeguati progetti mirati al recupero dall'emarginazione sofferta da chi è indotto a dedicarsi al meretricio»¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Ordinanza n. 18315/2009 del Comune di Reggio Emilia.

¹⁰⁹ Ordinanza n. 76406/2012 del Comune di Ferrara.

Rilevato, però, «un aumento della preoccupazione e del disagio nella collettività soprattutto in alcune aree della città poiché pregiudica, in termini oggettivi, le condizioni di vivibilità dei cittadini, per i quali costituisce elemento di turbativa ed insicurezza», l'amministrazione, per abbassare l'allarme sociale, ha attivato progetti «di mediazione e di intervento nelle aree urbane ove abitualmente viene esercitata la prostituzione per favorire processi di integrazione sociale nelle zone sensibili della città»¹¹⁰.

Con tali presupposti è difficile comprendere la necessità che ha spinto il sindaco ad adottare l'ordinanza, le sue motivazioni non saranno evidenti finché non andremo nelle arene politiche locali in cui tali testi sono stati prodotti.

3.4.3 I comportamenti vietati e i destinatari degli ordini

L'analisi delle condotte sanzionate tramite le ordinanze rivela il divario tra l'individuazione concreta dei comportamenti che costituiscono una minaccia e le motivazioni poste a premessa dello stato d'eccezione cittadino. Non si tratta solamente dello scarto avvertibile nel passaggio da un piano generale ad uno specifico; al contrario, è quest'ultimo livello che rivela la ratio più implicita e storicamente radicata del pensiero politico che muove l'adozione delle ordinanze contro la prostituzione di strada: la disciplina di un gruppo sociale subordinato specifico, le *sex workers*. L'entusiastica adesione dei sindaci alla strategia più contemporanea nei confronti del mercato del sesso, il neoproibizionismo, incentrata sulla punizione della domanda, invece di arginare l'azione pubblica diretta sulle *sex workers*, l'ha favorita. L'analisi delle ordinanze rivela che la punizione del cliente - le sanzioni amministrative per dissuadere i clienti dal cercare servizi a pagamento sulla strada - da strumento indiretto per colpire il vero obiettivo, sembra assumere la funzione di bilanciamento democratico (e rimuovibile) all'aperta repressione contro le *sex workers*.

Mentre nel primo biennio 1998-1999 la proporzione tra le ordinanze dirette a sanzionare solo i clienti e quelle che colpiscono sia i clienti sia le *sex*

¹¹⁰ Ordinanza n. 76406/2012 del Comune di Ferrara.

workers è simile (fig. 3.5); nel triennio 2008-2009-2010 due sole ordinanze su 16 rimangono a baluardo di una delle eredità più importanti dell'abolizionismo: la decriminalizzazione delle prostitute (fig. 3.5c).

Dal prospetto è facile osservare gli spostamenti di orientamento delle singole città. Le prime ordinanze vedono una netta distinzione tra i comuni della Romagna e quelli dell'Emilia, con la sola eccezione di Noceto (Parma), l'unico comune, in questo primo gruppo di città, governato da una lista civica appoggiata dai partiti del centrodestra. Contrariamente a quanto ci si sarebbe potuti aspettare (ricordiamo che l'impianto giuridico delle ordinanze nel modello di Rimini, prevalente in Romagna, si concentra sulla sicurezza stradale; e quello di Modena, prevalente in Emilia, sulla sicurezza urbana), le ordinanze del primo gruppo contemplano sanzioni anche per le passeggiatrici, mentre le seconde solo per i clienti del mercato sessuale.

Le ordinanze emesse nel 2002 dai comuni di Ravenna e di Cervia si allineano all'approccio neoproibizionista, con il quale molti sindaci hanno ottenuto il consenso da ampi settori della società. Come vedremo nel prossimo capitolo, parte dell'opinione pubblica, soprattutto femminile, identifica nelle «multe ai clienti» l'equa riparazione al regime di *doppia morale* che ha da sempre dominato le politiche pubbliche sulla prostituzione, cioè il fatto, storicamente incontrovertibile, che ai continui tentativi di governo e di controllo dell'offerta ha corrisposto la difesa degli interessi (privacy e anonimato) dei consumatori dei servizi sessuali.

Fig. 3.5. Destinatari delle ordinanze contro la prostituzione di strada, per città e per periodi

5a) 1998-1999		Sex-workers/Offerta	
		Sì	No
Clienti/Domanda	Sì	Cervia Faenza Noceto Ravenna Rimini	Bologna Modena Montechiarugolo Rubiera Zola Predosa
	No		

5b) 2000-2007		Sex-workers/Offerta	
		Sì	No
Clienti/Domanda	Sì	Noceto	Ravenna Cervia
	No		

5c) 2008-2009		Sex-workers/Offerta	
		Sì	No
Clienti/Domanda	Sì	Zola Predosa Anzola dell'Emilia Crespellano Modena Castelfranco dell'Emilia Parma (anche al chiuso) Ravenna Cervia	Reggio Emilia Piacenza
	No		

5d) 2010-2012		Sex-workers/Offerta	
		Sì	No
Clienti/Domanda	Sì	Zola Predosa Anzola dell'Emilia Crespellano Modena Castelfranco dell'Emilia Ravenna Cervia Reggio Emilia Rimini 2011 bis e 2012 Riccione	Ferrara
	No	Rimini 2011	

Nel 2008, in pieno clima emergenziale, non solo le città romagnole tornano a punire le prostitute, ma è osservabile un generale riallineamento anche da parte delle città emiliane, a partire da Modena¹¹¹ e da Zola Predosa, che coinvolgerà per imitazione anche gli altri piccoli comuni dell'hinterland bolognese, Anzola dell'Emilia e Crespellano, ad esclusione di Piacenza e di Reggio Emilia, della cui ordinanza di ispirazione neoproibizionista emessa nel 2009 abbiamo già detto.

Nell'ultimo triennio va segnalato il caso clamoroso di un'ordinanza di Rimini¹¹² rivolta a colpire esclusivamente le *sex workers*, un'opzione non più praticata nelle ordinanze successive; e il passaggio del comune reggiano, avvenuto nel 2012, all'insieme degli enti locali proibizionisti, che raccoglie ormai la totalità di quelli che hanno emesso un'ordinanza antiprostituzione in Emilia-Romagna.

I modi in cui le nuove norme descrivono le condotte illecite sono generalmente simili. Lo sforzo dei vari estensori nell'identificare l'oggetto del divieto e di circoscriverlo - peraltro senza riuscirvi, visto l'eccesso di discrezionalità rilevato in primo luogo dai giudici - si concentra nella maggior parte dei casi su entrambi i soggetti dello scambio sesso-denaro, prostitute e clienti.

3.4.3.1 Le sanzioni ai clienti

Attraverso la costruzione di uno schema di comportamenti attribuiti agli attori concreti sulla scena urbana incriminata - la strada sessualizzata dalla

¹¹¹ Nell'ordinanza di Modena n. 155279 del 2008 il divieto di esercitare in strada viene inserito surrettiziamente attraverso il seguente ordine: «che sia assicurata la qualità dello spazio urbano e consentita la libera fruibilità degli spazi pubblici da parte di tutta la collettività. Sono pertanto vietati gli atti, le attività o i comportamenti che si pongano in contrasto con l'indicata finalità».

¹¹² Ordinanza n. 183017/2011 del Comune di Rimini.

presenza del mercato¹¹³ -, prende forma il divieto di esercitare la domanda di prestazioni sessuali a pagamento sulla pubblica via. La sequenza, ampiamente riprodotta a partire dall'ordinanza di Rimini del 1998, contempla tre fasi dell'incontro tra domanda e offerta, che aiutano i giuristi locali ad identificare le rispettive condotte sanzionabili dal punto di vista del cliente automunito: 1) la fermata dell'auto ai bordi della strada; 2) la contrattazione sulle prestazioni sessuali e sul pagamento corrispondente; 3) la salita della *sex worker* a bordo dell'auto del cliente, che prelude ad una quarta fase non sempre oggetto di divieto, quella dell'erogazione e della fruizione del servizio.

Una delle difficoltà incontrate dagli estensori delle prime ordinanze del biennio 1998-1999, in cui le violazioni da parte dei clienti erano tutte basate sul codice della strada, è stata quella di circoscrivere un comportamento che fosse causa dei gravi pericoli con cui in premessa si era giustificata la necessità del nuovo divieto, cioè l'incolumità nella circolazione stradale. In questo senso le ordinanze parlano solo di clienti-automobilisti, «di una domanda di sesso a pagamento esercitata a bordo di veicoli in circolazione»¹¹⁴ e la violazione si concretizza con «la fermata o l'arresto del veicolo», o le «soste occasionali con veicoli», o «le manovre repentine» che possano costituire «intralcio e pericolo alla circolazione stradale».

La definizione più generica della condotta sanzionata, che offre ampi spazi di discrezionalità nell'applicazione, è quella contenuta nell'ordinanza di Bologna: «Divieto agli automobilisti di tenere comportamenti tali da determinare impedimento o limitazione alla fruibilità dei luoghi destinati ad uso collettivo»¹¹⁵. In questo caso il provvedimento ribadisce le regole del codice della strada e, forzando il meno possibile l'ordinamento vigente e l'equilibrio tra sicurezza e libertà, prevede anche i casi d'eccezione basati sulla residenza e sulla reale necessità¹¹⁶.

¹¹³ Per il dibattito sulla sessualizzazione dello spazio, tra gli altri: Hubbard e Whowell (2008), Sanchez (2004), Malterre Barthes e Genini (2011).

¹¹⁴ Ordinanza n. 28146/1998 del Comune di Modena.

¹¹⁵ Ordinanza n. 139813/1998 del Comune di Bologna.

¹¹⁶ E' questa la ragione che fa scegliere all'amministrazione di Ferrara di prevedere qualche eccezione al divieto: «sono eccettuati dal divieto a) coloro che svolgono comprovata attività di assistenza sociale e di tutela della salute degli stessi soggetti; b) gli appartenenti alle

Le definizioni più specifiche risultano avere effetti altrettanto discrezionali, in quanto non rispondono all'esigenza giuridica di delimitare le situazioni in cui tale divieto ha *forza di legge*, piuttosto all'interesse politico di produrre nuove norme relative ad un fenomeno e ad un gruppo sociale specifici. La descrizione più dettagliata delle condotte è funzionale alla costruzione della *scena del crimine* e dei suoi attori, in definitiva a fornire immagini (più che regole) a coloro che dovranno applicarle.

La dimostrazione di ciò è subito a nostra disposizione passando ad analizzare la seconda condotta sanzionata, quella relativa alla fase della contrattazione. Il tassello successivo di questo processo di definizione, ancora molto timido rispetto ai risultati pittorici che vedremo in seguito, lo compie Modena, che attribuisce a quell'automobilista astratto un'intenzione, e a quella fermata o sosta o manovra repentina uno scopo pratico: «La richiesta di informazioni ovvero la contrattazione ovvero concordare prestazioni sessuali a pagamento»¹¹⁷. L'automobilista che entra nella scena incriminata lo fa per uno scopo preciso: comprare un prodotto illecito. Un fatto che pregiudica l'apprezzamento da parte delle autorità di quei comportamenti che, in altro contesto sociale e spazio urbano, sono considerati perfettamente adeguati al consumatore e ai negozi sociali: la richiesta di informazioni e la contrattazione sul prezzo.

Ma la scena del crimine è ancora vuota quando, arrivati alla fase della contrattazione, si impone la presenza di almeno due contraenti. A riempire questo spazio proiettivo (a quale altro scopo o a chi potrebbe chiedere informazioni l'automobilista? Per quale motivo si è introdotto nella zona incriminata? A quale altro prodotto o servizio illecito può essere interessato?)¹¹⁸ ci pensa sempre l'ordinanza di Rimini del 1998, che prosegue con la seguente rifinitura:

Forze dell'Ordine e alla Polizia Locale comandati nei servizi d'istituto per l'osservanza del presente provvedimento», Ordinanza n. 76406/2012 del Comune di Ferrara.

¹¹⁷ Ordinanza n. 28146/1998 del Comune di Modena.

¹¹⁸ L'ordinanza n. 91/1998 emessa a Rubiera (RE) è l'unica che ipotizza le violazioni derivabili dalle prestazioni illecite in generale e non solo dall'acquisto di servizi sessuali a pagamento. La sindaca Anna Pozzi, come vedremo, è preoccupata per il *milieu* illegale associato alla prostituzione.

«La violazione *de quo* si concretizza nella fermata del veicolo di cui il soggetto attivo risulta alla guida, al fine di richiedere informazioni ovvero contrattare ovvero concordare prestazioni sessuali a pagamento con soggetti che esercitano l'attività di meretricio su strada o che per l'atteggiamento, ovvero per l'abbigliamento, ovvero per le modalità comportamentali (elementi questi relazionati alle condizioni di tempo e di luogo), manifestano comunque l'intenzione di esercitare tale attività consistente nella fornitura di prestazioni sessuali a pagamento. Consentire la salita sul proprio veicolo di uno o più soggetti come sopra identificati costituisce conferma palese dell'avvenuta violazione alla presente ordinanza».¹¹⁹

Senza anticipare riflessioni pertinenti al divieto nel campo dell'offerta, l'entrata in scena delle «meretrici» avviene sotto forma di un'immagine proiettata ad uso e consumo degli esecutori della legge e della pubblica opinione. Per gestire le difficoltà definitorie relative a come sia possibile asserire che una persona sulla strada stia esercitando o, addirittura, abbia intenzione di esercitare la prostituzione, i legislatori comunali non si sforzano oltre nella descrizione di azioni o di attività che potrebbero attenere al mestiere, piuttosto utilizzano indicatori ben più collaudati, come quelli sull'abbigliamento femminile, direttamente dagli statuti cittadini medioevali.

Non c'è da credere che gli stessi estensori pensino di aver risolto la questione dignitosamente: l'abbigliamento femminile è sicuramente ipercodificato, ma non è più un indicatore sicuro per identificare un gruppo sociale, dal momento che i significati di onorabilità e di scandalo, gli stili dell'apparire e anche le forme del controllo sul corpo femminile sono incommensurabilmente cambiati da allora. Ma i giuristi cittadini non sembrano attribuire troppa importanza ai problemi definitori, dal momento che sono le relazioni che questi elementi puramente proiettivi intrattengono con *le condizioni di tempo e di luogo* che li rende indicatori operativi efficaci. Se e quando la loro presenza entra concretamente sulla scena incriminata, allora è consentito asserire con ragionevole certezza che l'automobilista che si ferma sulla strada e parla con una donna vestita in modo provocante e la fa salire o scendere dall'auto, appartiene al gruppo sociale che si intende sanzionare.

¹¹⁹ Ordinanza n. 18799A/1998 del Comune di Rimini.

Negli atti emessi nel decennio seguente, le ordinanze del 2008-2009, diventa ancora più evidente che le scene del crimine coincidono con le *zone stabili* della prostituzione di strada; e che i comportamenti vietati dei clienti non vengono più specificati in relazione al pericolo per l'incolumità della circolazione stradale, ma esplicitamente in relazione al soggetto sociale che è realmente oggetto di controllo. Quello che l'evoluzione delle ordinanze rimarca è che il primo effetto (atteso) delle norme neoproibizioniste che colpiscono i clienti è l'isolamento sociale e spaziale delle prostitute.

I testi delle ordinanze di Zola Predosa del 2008 e del 2010 sono particolarmente adeguati a rappresentare questa doppia strategia di controllo: la prima, attraverso l'identificazione delle zone (che risponde al criterio formale della limitazione degli ambiti di applicazione dell'ordinanza); la seconda, attraverso il divieto, non solo di acquisto di servizi considerati illeciti dai giuristi cittadini, ma di ogni tipo di relazione sociale con le *sex workers*:

«Il divieto a chiunque di contrattare o concordare prestazioni sessuali a pagamento, oppure *intrattenersi con soggetti* che esercitano attività di meretricio sulla pubblica via delle aree residenziali e sedi di attività produttive del territorio (segue elenco)»¹²⁰.

Anche il provvedimento emesso nel 2010 dal piccolo comune dell'hinterland bolognese costituisce un'evidenza della centralità assunta dalle «meretrici» in relazione sia alla scena incriminata, sia alle condotte devianti del cliente.

«La proibizione si riferisce a: 1) la *manovra di fermata* in prossimità dei luoghi di stazionamento delle meretrici, quando queste siano presenti; 2) *contattare verbalmente* le meretrici; 3) *fare salire a bordo* della vettura dette persone; 4) *intrattenersi o appartarsi* con i soggetti sopra indicati su tutto il territorio del Comune; 5) *accompagnare* con la propria vettura tali soggetti presso gli abituali luoghi di stazionamento» (corsivo mio)¹²¹.

L'elenco di condotte vietate fa emergere qualcosa di paradossale, perché ciò che viene vietato non è in alcun caso ascrivibile alla sfera delle minacce o

¹²⁰ Ordinanza n. 358/2008 del Comune di Zola Predosa (Bologna).

¹²¹ Ordinanza n. 143/2010 del Comune di Zola Predosa (Bologna).

delle aggressioni ad un bene giuridico fondamentale altrui. E' vietato: fermarsi, contattare verbalmente, far salire a bordo, intrattenersi, appartarsi, accompagnare. In questo sconcertante elenco è possibile piuttosto vedere la sequenza tipica di uno scambio sesso-economico tra individui adulti e consenzienti avvenuto nel rispetto delle regole di un contratto. Oppure, se da questa prospettiva razionalista e astratta ci muoviamo verso il mondo di situazioni che ognuno di quei termini apre, siamo introdotti dal loro campo semantico nella comune quotidianità (piuttosto che nell'eccezionalità che a volte contraddistingue i fatti criminali); dove, attraverso quell'elenco di verbi, possiamo vedere la sequenza tipica delle attività obbligate, cioè il lavoro delle *sex workers*, ma anche le sequenze molteplici e componibili di attività libere della vita quotidiana e del tempo per sé.

Cercherò di spiegarmi meglio con un esempio tratto da uno studio di caso che ho realizzato con la rete informale animata da Claudio Magnabosco¹²² e

¹²² Claudio Magnabosco ha dato vita ad una rete di clienti a partire dalla pubblicazione del suo romanzo, *Akara-Ogun e la ragazza di Benin City* (Jaca Book, 2002) in cui racconta la sua storia con Rose, una giovane donna nigeriana, e compie un clamoroso *coming out* sulla scena pubblica italiana, come cliente. Il discorso di Claudio ha raccolto attorno a sé chi si è trovato a partire da esperienze personali simili, in sintonia con un linguaggio, modalità e finalità generali dell'agire, inequivocabilmente centrati sul tema del traffico per sfruttamento sessuale e sul supporto alle vittime. «Una cosa è sempre stata chiara nel corso dell'attuazione del Progetto: il lavoro non è incentrato sul cliente e sulle sue problematiche per aiutarlo, ma sul suo recupero come risorsa positiva a sostegno di un impegno contro la tratta. Un lavoro sui clienti fine a se stesso sarebbe, per assurdo, una conferma egoistica e una triste constatazione (Da uomo a uomo, 2005, 13). «In un altro linguaggio si tratta dell'auto-mutuo-aiuto: non aspettiamoci agli interventi istituzionali perché le risposte anche al fenomeno della tratta, arrivano con dieci anni di ritardo (...). Oggi, dopo quattro anni di lavoro, la rete è diffusa in tutta Italia (...) Indispensabili il telefono, la posta elettronica ed Internet, soprattutto quando i nuovi contatti hanno reso necessario organizzare riunioni a Roma, in Toscana, in Friuli, nel Veneto, in Trentino, anche se con assiduità minore rispetto a quelle svolte in Piemonte, Lombardia e Liguria dove è stato possibile realizzare perfino qualche volantinaggio nelle strade, andando a cercare i clienti là dove essi andavano a cercare le ragazze... sono iniziative di volontariato contro la tratta che hanno coinvolto clienti, ex clienti, amici, fidanzati, mariti delle ragazze. In realtà abbiamo fatto di più, perché nella nostra rete ci sono anche le ragazze, le vittime della tratta (Claudio Magnabosco, intervista collettiva, 20 maggio, 2006, Torino).

Isoke Aikpitanyi¹²³, *La Ragazza di Benin City*, nel corso di una ricerca sugli aspetti culturali (e transculturali) delle relazioni esistenti tra *sex workers* e clienti¹²⁴. Il lavoro con la rete di mutuo aiuto di clienti impegnati personalmente e pubblicamente sulla tratta delle donne, in particolare delle nigeriane, ha permesso di dare voce «alla molteplicità delle autoidentificazioni che i soggetti coinvolti nella relazione forniscono - clienti, ex clienti, amici, fidanzati, mariti, prostitute, ex prostitute, prostitute part-time, amiche, fidanzate, mogli, ecc. - e ai passaggi che le persone fanno da una forma di relazione all'altra» (Maluccelli, 2010). Inoltre, la ricerca ha fatto luce su una scena informale di pratiche sociali e di relazioni di aiuto che costituiscono l'indispensabile componente nella vita delle *sex workers* sia all'interno di una strategia di sopravvivenza – scampare al giorno per giorno -, sia di una strategia di cambiamento e finanche per trovare una via d'uscita da quella che Laura Agustin (2005) ha definito la *border land*¹²⁵ della prostituzione.

«(...) è stata un cosa che all'inizio sembrava un carnevale, io che mi vergognavo come un matto perché la mia macchina aziendale e quindi all'inizio ero abbastanza in tensione, una volta mi ha fermato la polizia, loro sono scappate dalla macchina, mi hanno fatto due palle, mi hanno ribaltato sotto sopra la macchina, mi hanno fatto l'alcool test e li ho detto: basta non ci vado neanche più! Poi ho capito che se non ti trovano con le braghe calate in una situazione che la legge ti può penalizzare per atti osceni in luogo pubblico... puoi dare un passaggio a qualsiasi persona. Dopo mi è passato lo spauracchio e in quel caso non ho smesso di frequentare. (...) Poi G. quando andava al lavoro, puntualmente mi telefonava che c'erano i carabinieri, io andavo a prenderla, non potevo portarla a casa fino alle 6 di mattina, quindi io stavo qualche ora con lei, poi la portavo a casa a 20 chilometri, tornavo a casa, dormivo mezz'ora poi andavo al lavoro, e lei me lo faceva sempre più

¹²³ La biografia di Isoke Aikpitanyi è raccontata nel suo importante testo *Le Ragazze di Benin City* (2007), scritto insieme alla giornalista Laura Maragnani. Il libro racconta in prima persona la storia di una vittima della tratta e il suo effetto sull'opinione pubblica fu dirompente a livello nazionale e non solo.

¹²⁴ Cfr. Maluccelli L., (2006), *Traffico di donne e sfruttamento sessuale: una realtà diversa. Caratteri locali di un fenomeno globale*, report finale del Progetto di ricerca interregionale *Vie d'uscita*; parzialmente pubblicato in Abbatecola (2010).

¹²⁵ Una terra di confine, di rarefazione geografica e sociale, la cui frequentazione comporta qualche rischio, non paragonabile, però, a quelli che corre chi c'è confinato dentro.

frequentemente questa cosa. Li è cominciata la relazione» (Gianni, intervista 24 giugno 2006, Aosta).

«L'anno scorso proprio a giugno io non conoscevo ancora K. e vivevo nel mio mondo pienamente occidentale e ogni tanto mentre andavo a casa vedevo queste qua in strada... al semaforo rosso mi fermavo duecento metri prima...rimanevo già un po' male del fatto che venivano per chiederti se vuoi andare con loro e magari passa qualcuno che pensa che tu stai imbarcando una prostituta... poi tutto il resto... per me è un trauma, secondo me la vita è proprio stramba! Pensa che mi portavo in casa una prostituta clandestina, la pagavo, non c'andavo insieme - mi aveva avvicinato più volte e l'avevo mandata al mittente, cioè a lei stessa - e mi trovavo in una situazione del genere, le ho pagato il debito (...))» (Paolo, intervista del 20 maggio 2006, Torino).

Che le reti informali delle *sex workers* siano state scarsamente considerate e valorizzate dal sistema ufficiale di interventi sociali a favore della loro integrazione socio-economica è un fatto emerso nella ricerca precedentemente citata; altro e diverso è il tentativo di impedire con una norma ad un gruppo sociale ogni tipo di relazione sociale nello spazio pubblico: non solo le relazioni professionali con i clienti, ma anche le relazioni personali che scelgono e che garantiscono, come abbiamo visto in alcuni casi, anche qualcosa di più della sostenibilità della vita quotidiana.

Dobbiamo tornare al testo dell'ordinanza ed osservare più accuratamente l'oggetto delle proibizioni ufficialmente rivolte ai clienti. E' facile accorgersi che bisogna concentrarsi sui complementi di quei verbi che il nuovo ordine indica tra le azioni vietate:

«1) Fermarsi nei luoghi di stazionamento *delle meretrici*, quando queste siano *presenti*; 2) contattare verbalmente *le meretrici*; 3) fare salire a bordo della vettura *dette persone*; 4) intrattenersi o appartarsi con *i soggetti sopra indicati* su tutto il territorio del Comune; 5) accompagnare con la propria vettura *tali soggetti* presso gli abituali luoghi di stazionamento» (corsivo mio)¹²⁶.

Le immagini delle *sex workers* che le prime ordinanze proiettavano sulla scena incriminata, per colmare il vuoto creato da una debole ma ancora esistente

¹²⁶ Ordinanza n. 143/2010 del Comune di Zola Predosa (Bologna).

protezione delle prostitute dall'intervento repressivo da parte di una cultura diffusa d'impronta abolizionista, negli atti di dieci anni dopo sfumano nella parola che le pone come un prodotto anacronistico, «le meretrici», e negli ineluttabili divieti che tale parola porta con sé dalla storia. I giuristi cittadini non hanno qui bisogno di descrivere l'abbigliamento, gli atteggiamenti, le manifestazioni dell'intenzione di vendere servizi sessuali, come succedeva quando la prostituta era intravvista nell'ombra del faro appena acceso sul cliente.

Alla fine del primo decennio del 2000 un unico termine è sufficiente alle autorità cittadine per identificarle, perché l'identificazione avviene assai più concretamente in relazione alla loro separazione nello spazio urbano.

Dai *luoghi di stazionamento*, incarnati nella presenza delle prostitute migranti sulla pubblica via, si apre la scena incriminata, definita con precisione chirurgica dai giuristi di Rimini, sempre più convinti che la sua conoscenza sia alla base di un'applicazione efficace del divieto:

«E' vietato esercitare l'attività di prostituzione nei seguenti luoghi ubicati nel territorio comunale: (segue elenco delle vie) e nelle aree adiacenti alle suddette strade; in prossimità delle aree di intersezione con le vie intersecantesi con le strade sopra elencate, a meno di 10 metri dal prolungamento del bordo più vicino della carreggiata trasversale»¹²⁷.

Tale scena è descritta nello spazio dal corpo della prostituta, ancora una volta luogo di specifici interventi e misure politico-normative che ne riproducono lo stigma di appartenenza ad un *outcast group*. Come quel corpo venga identificato in quanto corpo di una prostituta è ciò che cercheremo di indagare volgendo lo sguardo alle norme di cui è stato esplicitamente l'oggetto.

3.4.3.2 Il bando delle prostitute

Se la decostruzione dei divieti rivolti ai clienti ci ha permesso di capire che essi hanno una razionalità implicita volta a colpire le prostitute, analizziamo

¹²⁷ Ordinanza n. 183017/2011 del Comune di Rimini.

ora come sono state costruite e perfezionate nel tempo le sanzioni esplicite contro le *sex workers* e che legame hanno con le prime.

Anche in questo caso è interessante il confronto tra il primo biennio di ordinanze e il secondo, per l'acuirsi del registro penalistico nelle nuove norme cittadine e della sempre più esplicita criminalizzazione della prostituzione di strada che, da atteggiamento inappropriato, diventa comportamento illegittimo e, infine, fenomeno illecito.

Torniamo per un momento indietro al problema dei giuristi che nelle città romagnole - le uniche, insieme al piccolo comune di Noceto in provincia di Parma, ad emettere nel biennio 1998-1999 divieti all'offerta, e non solo all'acquisto di servizi sessuali nello spazio pubblico (fig. 3.5a)¹²⁸ - dovevano giustificare lo *status necessitatis* per i gravi pericoli che la prostituzione comporta all'incolumità della circolazione stradale. Il modello causale a cui affidarono i loro argomenti per giustificare la sanzione delle prostitute è a dir poco deterministico: l'esposizione scandalosa dei corpi da parte delle prostitute sulla pubblica via è la causa prima di quei pericoli. Se le fermate o le soste o le manovre repentine degli automobilisti causano intralcio alla viabilità per cui vengono legittimamente vietate, ancora più sarà legittimo colpire chi ha la responsabilità di tali comportamenti.

La relazione di causa-effetto tra prostituzione e rischi stradali è alla base delle argomentazioni di tutto il primo gruppo di ordinanze, ma le conseguenze che ne saranno tratte si differenziano da città a città. Vediamo tre casi esemplificativi di altrettante variazioni sul tema.

L'ordinanza del piccolo comune di Noceto, a guida civico-leghista, giustifica la proibizione della prostituzione di strada perché «pregiudizievole all'ordine, alla sicurezza, alla sanità» e fonte diretta dei pericoli stradali.

«E' fatto *divieto di determinare* tali pericoli [le manovre con l'auto dei conducenti, *N. d. R.*] con comportamenti e atteggiamenti contrari a: a) la *pubblica decenza* come oggi è sentita dalla collettività nazionale almeno nella sua maggioranza, b) alla *moralità sessuale* e al naturale riserbo diretti all'adescamento e alla pratica della prostituzione»¹²⁹ (corsivo mio).

¹²⁸ Infra, p. 166.

¹²⁹ Ordinanza n. 3/1999 del Comune di Noceto (Parma).

Appare chiaro che la comunità e il sindaco di Noceto non ammettono la pubblicità della prostituzione, che deve svolgersi con modalità riservate ed essere, come nell'epoca di Agostino, tacitamente tollerata. Se la prostituzione viene esercitata nello spazio pubblico diventa un fenomeno illecito contro cui l'ordinanza dichiara apertamente la fine di ogni tolleranza.

Anche l'ordinanza di Rimini del 1998 utilizza questo modello argomentativo per giustificare la sanzione della prostituzione di strada, anche nell'eventualità che non si presentino le fattispecie che la legge vigente già stabilisce; ponendosi quindi come una disciplina alternativa alla legge stessa.

«L'attività di meretricio esercitata sul suolo pubblico condotta con abbigliamento *indecoroso o indecente*, ovvero mostrando nudità, anche qualora non configuri i reati contemplati all'art. 5 comma 1) della l. 75/1958, ovvero l'art. 756 c.p., costituisce comunque fonte di turbativa dell'ordine giuridico, nella misura in cui, *in un rapporto di causa-effetto*, induce la domanda di prestazioni sessuali a pagamento circolante sulla pubblica strada alla guida di autoveicoli, ad effettuare manovre costituenti pericolo ed intralcio alla circolazione, nonché distrarre l'attenzione di chi circola nella pubblica via a bordo dei veicoli, con grave pregiudizio per la sicurezza stradale»¹³⁰ (corsivo mio).

Infine, nell'ordinanza di Ravenna la linearità del rapporto causa-effetto tra la presenza delle prostitute sulla via e la distrazione dei conducenti dei veicoli appare più sfumata e il provvedimento si pone l'obiettivo di ridurre (di prevenire) le probabilità che tale rischio si verifichi.

«Detto divieto [di esercitare l'offerta, *N. d. R.*] è applicabile al fine di evitare che da detti *illegittimi comportamenti* possa conseguire la distrazione dell'attenzione alla guida di chi circola nella pubblica via a bordo di veicoli, con conseguente pericolo per la sicurezza nella circolazione»¹³¹.

Non in veste di risultato sperimentale (quali e quante sono le fonti di distrazione per i conducenti dei veicoli? Quanti gli incidenti causati in quelle particolari circostanze? e così via), piuttosto in quella di certezza morale, il nesso

¹³⁰ Ordinanza n. 18799/1998 del Comune di Rimini.

¹³¹ Ordinanza n. 327/1999 del Comune di Ravenna.

causale tra prostituzione e rischi stradali non necessita di ulteriori giustificazioni logiche e razionali, perché è un altro l'ambito in cui si estrinseca il suo vero significato. Le ordinanze mostrano un'altra dimensione della forzatura che esse esercitano sul diritto, abbandonando il campo di ciò che è giusto per entrare in quello di ciò che è bene, cioè quello della morale, «di una particolare morale assunta a morale assoluta» (Pitch, 2013, 29).

Se nella dottrina cattolica dare scandalo è una colpa grave perché induce al peccato altrui, allora nelle ordinanze amministrative locali lo scandalo è alla base di un divieto contro le *sex workers* che rivela apertamente la sua carica morale.

Al versetto 2284 dell'articolo 5 «I dieci comandamenti», nella sezione dedicata a «Il rispetto della dignità delle persone» e in particolare a «Il rispetto dell'anima altrui», il Catechismo della Chiesa Cattolica si occupa dello scandalo:

«Lo scandalo è l'atteggiamento o il comportamento che induce altri a compiere il male. Chi scandalizza si fa tentatore del suo prossimo. Attenta alla virtù e alla rettitudine; può trascinare il proprio fratello alla morte spirituale. Lo scandalo costituisce una colpa grave se chi lo provoca con azione o omissione induce deliberatamente altri in una grave mancanza»¹³².

Il monito di Luca «è inevitabile che avvengano scandali, ma guai a colui per cui avvengono»¹³³ (Lc 17, 1) non lascia dubbi sulla gravità di questa colpa per la morale cattolica, ma è solo al versetto 2287 che il contenuto astratto della dottrina si coniuga perfettamente al nostro contesto discorsivo:

«Chi usa i poteri di cui dispone in modo tale da spingere ad agire male, si rende colpevole di scandalo e responsabile del male che, direttamente o indirettamente, ha favorito»¹³⁴.

Se questo è il precetto morale sul quale i giuristi cittadini costruiscono la norma amministrativa che imputa alle prostitute la responsabilità per tutte le manifestazioni del «male» che ha costretto l'autorità locale a dichiarare lo stato

¹³² Catechismo della Chiesa cattolica, Libreria editrice vaticana, 1997, p. 609.

¹³³ Catechismo della Chiesa cattolica, *op.cit.*, p. 610.

¹³⁴ Catechismo della Chiesa cattolica, *op.cit.*, p. 610.

d'eccezione, diventerà sempre più evidente che il suo uso politico ha lo scopo di affermare *contra legem* che la prostituzione è illegittima *in sé*.

Ma procediamo per gradi. Non trovandoli nel diritto, i giuristi hanno recuperato nella dottrina morale della chiesa i mezzi discorsivi tramite i quali possono imputare alla prostituzione il rischio per la sicurezza stradale, trasformando la colpa in una responsabilità punibile legalmente.

In questo periodo alcuni di essi si sforzano ancora di circoscrivere quali siano le modalità scandalose connesse all'esercizio della prostituzione di strada che vanno vietate. L'offesa al decoro e alla pubblica decenza entrano così in dosi massicce nei testi delle ordinanze come sinonimi di prostituzione¹³⁵.

La prima ordinanza emessa a Rimini, riprodotta l'anno successivo anche a Faenza, recupera l'antica tradizione di prescrizioni sull'abbigliamento femminile nello spazio pubblico contenuta negli statuti comunali e, dall'art. 31 del Regolamento comunale di Polizia urbana, le norme da applicare specificamente alle prostitute:

«Divieto per coloro che esercitano l'attività di meretricio sulla pubblica via di indossare un abbigliamento indecoroso o indecente ovvero mostrare nudità»¹³⁶.

Nell'intreccio dei dispositivi di controllo sociale che da sempre si esercitano sul corpo delle donne, Tamar Pitch (2013) ci illumina su quelli prodotti dall'uso politico del decoro e della pubblica decenza. In quest'ultimo ventennio dell'Italia berlusconiana, in cui «l'ostentazione della ricchezza e l'assenza di limiti sono proposte all'ammirazione e mostrate come raggiungibili» (ivi, 34), i numerosi appelli, sia a livello nazionale, sia locale per la tutela del decoro urbano si collocano in una strategia complementare a quella basata sul raggiungimento di questo desiderio sociale artificialmente costruito. La retorica del decoro urbano, apparentemente più gentile di quella della sicurezza, viene utilizzata per

«tenere a bada la frustrazione di coloro che tale desiderio non riescono a realizzare, i ceti medio-bassi impoveriti (e surrettiziamente anche i maschi meno abbienti che si

¹³⁵ *Infra*, fig. 3.4, p.161.

¹³⁶ Ordinanza n. 18799/1998 del Comune di Rimini.

servono del mercato di strada) e per ripulire la scena urbana da chi non sta nei limiti. La retorica del decoro urbano con cui vengono giustificati provvedimenti di sgombero dei campi rom, di divieto della prostituzione di strada, le limitazioni alla vendita dei cibi “etnici” e simili, si coniuga, rafforzandola, con la retorica della sicurezza con cui sono state introdotte e giustificate le ultime leggi sull’immigrazione» (ivi, 35).

La continuità tra retorica del decoro e retorica della paura, sostenuta da Tamar Pitch, emerge chiaramente nell’evoluzione delle ordinanze nel periodo considerato. Nel secondo biennio 2008-2009 il segnale più evidente è che l’abbigliamento scandaloso come elemento centrale per la punibilità della prostituzione di strada viene progressivamente sostituito dall’iscrizione delle prostitute straniere in un rinnovato elenco delle classi pericolose per la sicurezza e la moralità.

Le ordinanze emesse dai due governi locali del centrodestra, quello di Parma e del piccolo comune rurale di Noceto nella parte occidentale della provincia, sono esemplificative di questo spostamento, avvenuto in un clima nazionale in cui la criminalizzazione degli immigrati è uno degli scopi politici più tenacemente perseguiti dai governi a guida Berlusconi dal 2002 in poi¹³⁷.

¹³⁷ Le politiche di immigrazione in Italia, come in Europa, hanno avuto in questi ultimi dieci anni una virata restrittiva in tutti gli ambiti di *policy* e in particolare nelle politiche per i migranti, cioè gli «stranieri il cui status giuridico è problematico perché entrati nel paese senza autorizzazione» (Caponio, 2007, 26). Le modificazioni più recenti della normativa sull’immigrazione hanno consolidato la centralità delle misure di contrasto delle migrazioni irregolari. A partire dall’entrata in vigore della Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" (cosiddetta Legge Bossi-Fini) si registra, infatti, un’abnorme estensione degli strumenti repressivi contro l’immigrazione irregolare che sfocerà nel reato di immigrazione illegale previsto dal «pacchetto-sicurezza» governativo del 2009 (art. 1, comma 16, Legge n. 94 del 15 luglio 2009 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica").

Un dato esemplificativo ed emblematico di questa tendenza lo fornisce la Corte dei Conti. L’introduzione della Bossi – Fini ha portato ad un forte sbilanciamento delle risorse economiche destinate alle misure di contrasto a scapito di quelle indirizzate al sostegno e integrazione nei confronti degli immigrati legalmente residenti nel territorio. Dal 2002 al 2003 la spesa pubblica per le espulsioni e le politiche di contrasto aumenta del 151,7% e quella per le politiche per gli immigrati diminuisce del 39,1%. Nel 2002 furono destinati 65.469.100 euro alle misure di contrasto dell’immigrazione irregolare, 63.404.004 all’integrazione degli immigrati

Non è più sufficiente che i giuristi cittadini si concentrino sulle modalità più o meno scandalose o discrete dell'esercizio della prostituzione di strada. Il modo in cui le *sex workers* occupano lo spazio pubblico resta la base esplicita del divieto per molti comuni, mentre per altri lo scandalo e la molestia diventano semplici condizioni aggravanti della criminalizzazione in sé della prostituzione di strada; per altri ancora non ha più alcuna influenza sulla perseguibilità della prostituta.

Nello stesso decreto-legge¹³⁸ che ha dato ai sindaci il potere di ordinanza sulla sicurezza urbana, i presidenti delle commissioni Giustizia e Affari costituzionali del Senato, Filippo Berselli (An) e Carlo Vizzini (Fi), tentano di introdurre la misura di iscrizione delle prostitute nell'elenco dei soggetti pericolosi per la sicurezza e la pubblica moralità previsto dall'art. 1 nella legge n. 1423 del 1956. Il fatto è che, come dimostra il suddetto articolo di legge¹³⁹, in

regolarmente residenti, mentre nel 2003 i fondi destinati furono rispettivamente 164.794.066 e 38.617.768. (Corte dei Conti, Programma di controllo 2003, 3).

¹³⁸ Decreto-legge n. 92, 23 maggio 2008, «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertito in legge n. 125, 24 luglio 2008, conosciuto come il «pacchetto-sicurezza» del 2008.

¹³⁹ Legge 27 dicembre 1956, n. 1423 *Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*. «Art. 1. Possono essere diffidati dal questore: 1) gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro; 2) coloro che sono abitualmente o notoriamente dediti a traffici illeciti; 3) coloro che, per la condotta e il tenore di vita, debba ritenersi che vivano abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento o che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere; 4) coloro che, per il loro comportamento siano ritenuti dediti a favorire o sfruttare la prostituzione o la tratta delle donne o la corruzione dei minori, ad esercitare il contrabbando, ovvero ad esercitare il traffico illecito di sostanze tossiche o stupefacenti o ad agevolarne dolosamente l'uso; 5) *coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume*. Il questore ingiunge alle persone diffidate di cambiare condotta, avvertendole che, in caso contrario, si farà luogo alle misure di prevenzione di cui agli articoli seguenti. - Art. 2. «Qualora le persone indicate nell'articolo precedente siano pericolose per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità e si trovino fuori dei luoghi di residenza, il questore può rimandarvele con provvedimento motivato e con foglio di via obbligatorio, inibendo loro di ritornare, senza preventiva autorizzazione ovvero per un periodo non superiore a tre anni, nel Comune dal quale sono allontanate. Il contravventore è punito con l'arresto da uno a sei mesi. Nella sentenza di condanna viene disposto che, scontata la pena, il contravventore sia tradotto al luogo del rimpatrio» (corsivo mio).

quell'elenco ci sono state da sempre. Tra i soggetti che il questore può privare delle libertà personali di circolazione e di soggiorno, tramite diffida e foglio di via obbligatorio, nel caso «vengano trovati a delinquere fuori dal proprio comune di residenza», erano contemplati: «oziosi e vagabondi, chi è dedito a traffici illeciti; i proclivi a delinquere; gli sfruttatori di prostitute e minori; contrabbandieri, spacciatori e coloro che svolgono attività contrarie alla morale pubblica»¹⁴⁰.

Bastano due righe di una testimonianza raccolta dalla storica americana Mary Gibson (1995) per capire che l'attività contro la morale pubblica a cui il legislatore si riferisce è la prostituzione esercitata fuori dai limiti imposti dal centenario sistema nazionale di regolazione, ancora vigente nel 1956, anno in cui fu varata la legge sulle misure di prevenzione personali.

«Il 28 luglio 1886 Guadelina Bistocchi fu arrestata a Bologna per prostituzione. La polizia motivò l'incarcerazione della donna 'perché oziosa, vagabonda, senza mezzi né recapiti né domicilio, prostituta clandestina'. Il processo verbale di arresto non offriva nessuna prova di adescamento e ancor meno di lucro per prestazioni sessuali (...). Qualsiasi donna del proletariato, se trovata da sola di sera per le strade cittadine poteva essere arrestata sulla base di simili prove inconsistenti» (Gibson, 1995, 9).

Con argomenti e intenzioni riformatrici ispirate da questo passato, l'emendamento del senatore Berselli (An) prevede che sia considerato soggetto pericoloso per la sicurezza e la moralità anche chi vive «del provento della propria prostituzione e venga colto nel palese esercizio di detta attività»¹⁴¹. Per le resistenze con cui fu accolta alle Camere, la modifica della legge fu sfilata dal «pacchetto-sicurezza»¹⁴², che d'altro canto garantiva già ai proseliti locali, i

L'articolo 1 è stato modificato dal Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*.

¹⁴⁰ Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, *op.cit.*

¹⁴¹ La Repubblica, *Prostituzione. La maggioranza frena. L'emendamento esce dal decreto*, 10 giugno 2008.

¹⁴² Così commenta uno dei suoi proponenti, Filippo Berselli: «Abbiamo deciso di levare dal decreto tutte le materie non strettamente pertinenti al provvedimento. Quell'emendamento sarà ripresentato nel disegno di legge sulla sicurezza perché è giusto che finisca lo spettacolo indecente di uomini e donne nudi la sera per strada che possono essere guardati anche dai

sindaci, svincolati dai laccioli delle pratiche assembleari, di esercitare questa indicazione politico-legislativa direttamente sul territorio.

Dai testi delle ordinanze di Parma e di Noceto del secondo biennio 2008-2009 si evincono le variazioni su questo nuovo passaggio repressivo che emerge da un insieme di provvedimenti già uniformemente proibizionisti su base morale.

«E' fatto divieto nelle pubbliche strade e in tutte le loro adiacenze a chiunque di sostare od occupare gli spazi sopraccitati senza causa o motivo con modalità che possono incidere negativamente sulla libera e corretta fruizione degli spazi pubblici o ne rende difficoltoso o pericoloso l'accesso agli stessi, ovvero in atteggiamenti congruenti all'offerta e alla contrattazione di prestazioni sessuali, *anche a prescindere dall'abbigliamento*».¹⁴³

«E' divieto di sostare o di occupare prolungatamente gli spazi pubblici e in tutte le aree facilmente accessibili dalla pubblica via, *senza giustificato motivo* per cui dalla mancata giustificazione, all'occupazione durevole, *all'abbigliamento indecoroso* si desume che lo scopo della sosta *illegittima è la prostituzione* anche in ragione di un particolare abbigliamento o di atteggiamento ostentante nudità che diventano causa di distrazione per i conducenti dei veicoli circolanti sulla pubblica via»¹⁴⁴.

Le politiche locali di sicurezza, di cui le ordinanze costituiscono lo strumento giuridico privilegiato proprio per questo suo situarsi in una zona di soglia «dentro e fuori» al diritto (Agamben, 2003), danno un'ulteriore stretta alla prostituzione di strada e rinsaldano la presa diretta dell'autorità pubblica sui «corpi pesanti» (Pitch, 2013) di donne e transgender immigrate che costituiscono la quasi totalità del settore più povero del mercato sessuale.

Il rafforzamento delle conseguenze penali nel caso che gli ordini non vengano eseguiti accomuna l'ordinanza ad un altro strumento giuridico di origine medioevale di cui gli statuti comunali si occuparono fin dal 1200: il bando, il cui significato prevalente era «l'espulsione dalla collettività, *eiecto a civitate*» (Cavalca, 1978, 21). Ma se in epoca comunale il bando prevedeva

bambini e la mattina per terra rimangono i preservativi», La Repubblica, *Prostituzione. La maggioranza frena. L'emendamento esce dal decreto*, 10 giugno 2008.

¹⁴³ Ordinanza n. 267/2008 del Comune di Parma.

¹⁴⁴ Ordinanza n. 262/2007 del Comune di Noceto (Parma).

anche le condizioni per il suo annullamento, oggi le ordinanze decretano piuttosto la fine di ogni inclusione possibile (Sanchez, 2004; Rahola, 2006).

La ricerca dei fattori politici che hanno influenzato le configurazioni spaziali della manifestazione visibile del mercato del sesso ha individuato, nella diffusione delle ordinanze dei sindaci delle città contro la prostituzione di strada, l'azione che più direttamente si è esercitata contro il suo insediamento nello spazio urbano durante i due decenni considerati.

Da problema sociale emergente, innanzitutto per la sua dimensione globale e per gli aspetti connessi alla tratta delle donne e alla violazione dei diritti umani, col passaggio di secolo la prostituzione diventa un oggetto privilegiato dei nuovi divieti amministrativi, con cui i governi cittadini si esercitano nel tentativo di gestirne l'impatto sulla vita sociale urbana.

La distribuzione cronologica e geografica del fenomeno giuridico e politico delle ordinanze sulla prostituzione mostra come, a partire dalle città del nord del paese, esso si riproduca nel giro di un decennio in molte città della penisola. Le ordinanze vengono adottate innanzitutto in un'area del paese e in quelle città in cui una crescente sensibilità dell'opinione pubblica aveva posto la sicurezza urbana in cima alle priorità dei governi locali.

Dal biennio 1998-1999 che segna l'inizio della sperimentazione dei provvedimenti autoritativi dei sindaci a quello, esattamente dieci anni dopo, del 2008-2009, l'uso delle ordinanze registra una notevole estensione: viene esercitato su uno spettro sempre più ampio di fenomeni urbani e, da strumento giuridico eccezionale, diviene strumento ordinario per il governo della sicurezza nelle città. La stagione si conclude nel 2011, quando la Corte costituzionale ribadisce il limite formale del potere d'ordinanza dei sindaci, ma la battuta d'arresto è più simbolica che reale.

La comparazione tra i 45 provvedimenti amministrativi, emanati da venti comuni dell'Emilia-Romagna dal 1998 al 2012, ci ha permesso di ricostruire le caratteristiche delle ordinanze antiprostituzione nelle diverse tappe temporali e nelle diverse città, così da delineare i differenti approcci e la loro evoluzione nel sistema regionale.

Dall'analisi dei testi dei provvedimenti, nel primo biennio 1998-1999, la fase della *sperimentazione*, emergono tre distinte tipologie di ordinanze che corrispondono a quelle adottate dalle tre città che abbiamo visto essere le più importanti per il mercato del sesso a livello regionale: Bologna, Modena e Rimini. Sulla base della loro riproduzione da parte degli altri comuni dei rispettivi territori d'influenza possiamo dire che, nonostante la posizione gerarchica del capoluogo di regione, sono i modelli di Modena e di Rimini ad affermarsi a partire da questi primi anni.

La *differenza* di Bologna¹⁴⁵ si manifesta nel profilo giuridico-formale dell'ordinanza, essendo l'unica emessa da una città capoluogo ad attuazione del regolamento comunale; e in quello politico-istituzionale, in quanto viene discussa e deliberata in consiglio comunale per attenuare il potere monocratico di cui è espressione. Nonostante l'apprezzamento ricevuto nel dibattito che si scatenò in regione durante quella stagione, una versione così scarsamente muscolare delle ordinanze non ha fatto scuola, mentre il modello di Modena si estende a tutta la parte centrale dell'Emilia e quello di Rimini in Romagna, lungo la costa adriatica.

Con un esplicito accento rivendicativo riferito alla lotta dei sindaci per ottenere più competenze e poteri, il provvedimento di Modena, che viene legittimamente emanato dal rappresentante dell'autorità locale in difesa degli interessi della sua comunità, inaugura le ordinanze sulla *sicurezza urbana*. La crescente domanda di sicurezza espressa dalla popolazione e le preoccupazioni per le situazioni di *degrado sociale*, di cui la prostituzione di strada viene individuata come una delle principali cause, motivano i nuovi divieti, limitati all'acquisto di servizi sessuali a pagamento nello spazio pubblico.

L'ordinanza di Rimini rappresenta il primo tipo di impianto giuridico dei provvedimenti amministrativi contro la prostituzione di strada, quello basato sul Codice della strada, da cui discende che l'interesse generale tutelato è quello dell'incolumità pubblica nella circolazione stradale. Le basi morali con cui i legislatori locali costruiscono la responsabilità delle *sex workers* e giustificano la necessità di una disciplina alternativa a quella già prevista nel nostro ordinamento, costituiscono i requisiti prioritari del modello che si affermerà nel

¹⁴⁵ Cfr. Capitolo 4, p. 254.

futuro: non nell'ambito della sicurezza stradale, che verrà abbandonato, ma nell'ambito della sicurezza pubblica e del codice penale. Fattispecie in disuso o depenalizzate dalla magistratura – come l'adescamento o i comportamenti indecenti in luogo pubblico – tornano ad avere per le malcapitate non solo conseguenze amministrative, ma penali.

Nel decennio seguente si apre la fase della *ricentralizzazione*, in cui i sindaci di entrambi gli schieramenti politici, in cambio della legittimazione ad utilizzare un potere d'ordine che fu del sovrano assoluto, accettano di agire nelle loro città come ufficiali di governo (e non come rappresentanti delle autonomie locali), contribuendo attivamente al processo di assimilazione della nozione di *sicurezza urbana* in quella di *sicurezza pubblica*.

A causa dell'entusiasmo dei sindaci per l'uso ordinario di uno straordinario potere di deroga alle leggi vigenti, il capoluogo di regione non sarà esente dall'instaurarsi di uno «stato d'eccezione permanente» a garanzia della sicurezza dei cittadini, ma non vengono emanate ordinanze contro la prostituzione di strada; grazie al prevalere, tra gli orientamenti dei politici al governo della città, di una posizione abolizionista contraria alla criminalizzazione del lavoro sessuale.

Viceversa, la proliferazione delle ordinanze in Emilia-Romagna, parallela a quella di livello nazionale, coinvolge per la prima volta molti piccoli e medi comuni e tre capoluoghi - Reggio-Emilia, Parma e Piacenza -, che hanno visto la maggior crescita dei mercati locali a partire dall'inizio del decennio.

In questa fase il modello emergente è quello di Parma, città-vetrina dell'accordo del 2008 tra i sindaci e il governo del centrodestra, che sintetizza a suo modo i due modelli precedenti: dal punto di vista degli interessi generali è la sicurezza urbana il bene superiore a cui gli interessi del mercato sessuale devono sottostare; dal punto di vista dell'ambito di regolazione e delle sanzioni, è il campo penale quello a cui le ordinanze ricorrono sia verso le *sex workers*, sia verso i clienti, estendendo i divieti dalla prostituzione di strada a quella negli appartamenti e ponendosi come norme alternative alla legge vigente.

La terza fase della *normalizzazione* inizia dal 2011, dalla sentenza della corte costituzionale che limita il potere d'ordinanza dei sindaci. Con il termine *normalizzazione* vogliamo indicare un processo relativo alle pratiche degli enti

locali che hanno seguito due strategie: da un lato, la continuità di emissioni delle ordinanze e dall'altro, l'incorporazione dei divieti nei regolamenti comunali.

Il fenomeno delle ordinanze non si è fermato e la loro adozione da parte di molti sindaci della regione continua, ad iniziare da Rimini e dalle città romagnole, attraverso un reiterato aggiornamento dei limiti di tempo e di luogo dell'applicazione che consente ai legislatori cittadini di rispettare formalmente la temporaneità di un provvedimento di necessità e d'urgenza.

La nuova strategia prevalente tra le città emiliane, ad iniziare da Modena, è quella di non continuare a sfidare direttamente l'ordinamento delle leggi e dei poteri, ma di raccogliere il consenso sui divieti relativi alla prostituzione negli spazi pubblici e di inserirli nei regolamenti comunali, espressioni della *potestas statuendi* dell'autonomia locale.

Sempre meno rimarchevoli le differenze tra le ordinanze rispetto ai destinatari dei divieti. Dalla esclusiva punizione dei clienti, la maggior parte delle ordinanze si è allineata al modello di Rimini che conteneva già dalle prime emissioni la punizione delle *sex workers*.

Dall'evoluzione delle ordinanze emerge chiaramente che in un decennio l'argine abolizionista della non punibilità della prostituzione *in sé* si è rotto e un'orda criminalizzatrice si è riversata sempre più esplicitamente e direttamente contro le *sex workers*, in quanto minaccia verso il decoro e la sicurezza delle città.

Fin dalle prime norme neoproibizioniste (che colpivano solo i clienti) l'effetto atteso dai governi cittadini è l'isolamento sociale e spaziale delle prostitute. Come in passato, ciò che permette alle autorità cittadine di identificarle e controllarle è la loro separazione nello spazio urbano. Questa separazione non ha le forme di un ghetto o di una zona recintata, ma quelle create dallo *sprawl* della prostituzione¹⁴⁶, la sua diffusione a bassa densità nel territorio per allontanarla dagli abitati e disperderla nello spazio. Come vedremo nel prossimo capitolo, il modello attuale del controllo diffuso della prostituzione di strada si coniuga con la costante sorveglianza delle zone stabili condotta dalle diverse polizie municipali, all'interno dei confini amministrativi che determinano gli ambiti del divieto e i limiti nella sua applicazione.

¹⁴⁶ Cfr. Capitolo 2, p.48.

Il consolidarsi di una politica repressiva verso la prostituzione visibile è intrecciato all'uso di uno strumento giuridico le cui prerogative formali, anche quando restrittivamente rispettate, non hanno fatto altro che facilitare la creazione nel territorio di specifiche *zone senza legge*¹⁴⁷, di cui la strada non è che una delle scene esistenti nello spazio urbano¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Più precisamente «zona grigia» (Pitch, 2013) o «zone di anomia», come spiega Agamben (2003): «una zona d'indifferenza, in cui dentro e fuori non si escludono. La sospensione della norma non significa la sua abolizione e la *zona di anomia* che essa instaura non è (o almeno pretende di non essere) senza relazione con l'ordine giuridico. Essa piuttosto pone in questione il limite stesso dell'ordinamento giuridico. Disputa sul locus che gli compete».

¹⁴⁸ Il riferimento è ad esempio ai centri di permanenza temporanea per immigrati irregolarmente soggiornanti - CPTa/CIE.

CAPITOLO 4 - Modelli g-locali di regolazione della prostituzione di strada

Bisognerebbe chiedersi che tipo di società è quella che ha bisogno di rinchiudere e isolare le prostitute.

Pia Covre, Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute, 1996.

In questo ultimo capitolo ci occuperemo del cambiamento nei sistemi regolativi locali della prostituzione, analizzando i conflitti emersi nelle arene politiche locali e le mediazioni delle istituzioni. Lo scopo è osservare come cambiano nel tempo i discorsi e le pratiche dei nuovi attori sociali che hanno avuto capacità o volontà di attivarsi nella sfera politica, nonché gli atteggiamenti dei rappresentanti politici chiamati a dare risposta ai problemi sollevati.

Vedremo come la produzione normativa dell'autorità locale precedentemente analizzata rientri pienamente tra le politiche urbane «enunciate»¹, e come attorno a tale dispositivo si ricompongano i differenti modelli cittadini di politiche sulla prostituzione: con ciò avremo l'opportunità di

¹ Benché non vi sia coincidenza tra la produzione di norme (*law making*) e la produzione di politiche (*policy making*), in Italia le leggi assumono un ruolo talmente centrale nelle politiche pubbliche che, secondo Franco Prina (2002), «per la soluzione di qualsiasi problema si invoca una nuova legge». In questo senso l'autore introduce la distinzione, molto pertinente al nostro caso, tra politiche «enunciate» e politiche «praticate», in considerazione del fatto che una legge può rimanere inapplicata e «all'opposto, si possono sviluppare politiche incisive (per fronteggiare un problema, *N. d. R.*) anche in assenza di una specifica legge o in presenza di una legge obsoleta» (ivi, 102). Le politiche sulla prostituzione sono «il frutto di un ventaglio di disposizioni normative in parte *specifiche*, e in parte (anzi, oggi, prevalentemente) *a-specifiche*, cioè finalizzate al raggiungimento di altri obiettivi» (*ibidem*). Nella crisi di funzionalità della vigente legislazione abolizionista, nel mutato contesto del mercato globale dei servizi sessuali, le politiche fanno riferimento da un lato alla produzione legislativa nazionale sul traffico di esseri umani e sull'immigrazione e dall'altro, come abbiamo visto con le ordinanze, sulla sicurezza, da quella stradale a quella urbana.

apprezzare quanto contraddittorio e sfaccettato sia il processo di «g-localizzazione»² (Loopmans e van den Broeck, 2011) che stiamo esaminando.

Puntando l'osservazione su un arco di tempo sufficientemente ampio, emerge una varietà di sperimentazioni locali legate a differenti paradigmi e obiettivi, di cui non è sempre facile trovare una logica unitaria. Le politiche locali sulla prostituzione sembrano assumere non «un'accezione *forte* di 'governo di un problema'» (Prina, 2002, 103), ma un'accezione *debole* di approcci e di prassi non necessariamente coerenti tra loro.

I contesti locali si muovono in una rete di relazioni più vasta: regionale, nazionale, internazionale, con un sistema di reciproche influenze. Negli anni '90 in cui prevalgono gli interventi sulla prostituzione di carattere «sociale-umanitario» rivolti alla protezione delle *sex workers* come *vittime*, in Emilia-Romagna le sperimentazioni locali vengono sostenute dal governo regionale e riconosciute come modello per le politiche nazionali, sulle quali premono selettivamente le direttive europee.

Dall'inizio del nuovo secolo, con l'affermarsi degli interventi di tipo «securitario» contro le *sex workers* straniere come gruppo sociale indesiderato, le sperimentazioni locali si fanno via via più consone al disegno del governo centrale; anche in Emilia-Romagna, nonostante le sue precedenti politiche sul tema di segno opposto.

Come accennato sopra, la nostra ipotesi è che i nuovi *sistemi regolativi locali* non siano il risultato di una visione consolidata sulla prostituzione, ma siano immersi in un processo di formazione continuo frutto di aspre battaglie tra diversi livelli e organi istituzionali, tra differenti attori e interessi politici, con risultati solo temporanei.

La potenza delle interazioni tra gli ambiti considerati nel presente studio (spaziale, giuridico e politico) ci spinge ad individuare diversi «modelli g-locali» di politiche sulla prostituzione nelle diverse realtà cittadine, capaci di

² Loopmans e van den Broeck (2011) riprendono il concetto di «glocalizzazione» di Swyngedouw (1997) utilizzato «per evitare di dare priorità ad una delle due prospettive, quella globale o quella locale, ma enfatizzare la loro mutua costituzione attraverso la lotta politica» (ivi, 7, *trad. mia*).

rappresentare sia il piano delle prescrizioni, sia quello più magmatico degli atteggiamenti e delle pratiche.

Una prima comparazione viene elaborata in base ai paradigmi politici³ rilevabili dalle *leggi cittadine*. La seconda comparazione misura il grado di agibilità legale della prostituzione con altre tre dimensioni che caratterizzano i sistemi regolativi nelle diverse città: il grado di accettazione sociale, che emerge dall'analisi delle proteste e dei conflitti innescati nelle comunità locali e dalle interpretazioni che ne hanno dato i sindaci; le opportunità di inclusione sociale, come si evince dalla ricostruzione delle politiche pubbliche e semi pubbliche⁴ che costituiscono l'«eredità politica» delle amministrazioni; e il grado di separazione e isolamento spaziale della prostituzione, come effetto dell'applicazione delle ordinanze nei diversi territori.

Infine, la comparazione tra i diversi regimi di regolazione locale individua i fattori geopolitici che spiegano l'attuale configurazione delle politiche urbane sulla prostituzione nella regione Emilia-Romagna.

4.1 Vecchi e nuovi paradigmi delle politiche sulla prostituzione

Riferendoci ai modelli classici di politiche sulla prostituzione: proibizionismo, regolamentarismo e abolizionismo⁵, il prospetto seguente ne sintetizza i principali aspetti relativamente a quattro dimensioni: la considerazione della prostituta come individuo, della prostituzione come

³ La classificazione tradizionale dei modelli di politiche in rapporto alla prostituzione individua i paradigmi o modelli «come famiglie di politiche unite dal fatto di condividere le stesse impostazioni di fondo nella considerazione del fenomeno» (Danna, 2001b, 5).

⁴ Le politiche, come sostiene tra gli altri Prina F. (2002), «non sono un affare solo del sistema istituzionale, delle istituzioni pubbliche; esistono politiche pubbliche ossia politiche gestite direttamente dagli enti pubblici e politiche che potremo definire semi-pubbliche sviluppate da soggetti privati (movimenti, associazioni, organizzazioni no-profit, ecc.) che tuttavia agiscono nella sfera dell'interesse pubblico» (ivi, 106).

⁵ Cfr. le origini storiche dei paradigmi nel Capitolo 3, p. 114.

fenomeno e delle sue cause, l'azione dello Stato e gli obiettivi interni a ciascun modello.

La prima distinzione che possiamo trarre dal confronto fra i tre paradigmi è quella relativa alla legalità della prostituzione: legittima per l'abolizionismo e il regolamentarismo, repressa in quanto tale dal proibizionismo (fig. 4.1).

A questo proposito è cruciale osservare la relazione tra legalità e giudizio morale sulla prostituzione: dove le norme penalizzano direttamente le prostitute, la responsabilità dei mali sociali di cui sono imputate essere la causa viene giustificata sulla base di una colpa morale.

Fig. 4.1 - I modelli classici di politiche sulla prostituzione

	La Prostituta	La Prostituzione	Le Cause	Lo Stato	Gli Obiettivi
Proibizionismo	La P. è una criminale (paesi protestanti); una peccatrice (paesi cattolici).	La P. è un delitto (paesi protestanti); la P. un peccato (paesi cattolici). Il delitto/peccato è il rapporto sessuale fuori dal matrimonio.	La causa della P. è la debolezza morale delle singole donne.	Lo S. interviene direttamente e attiva la risorsa repressiva e penale per punire il delitto.	Eliminare o ridurre il fenomeno tramite metodi punitivi e repressivi.
Regolamentarismo	La P. perdendo la virtù perde anche lo status di cittadina; non ha diritti civili, la sua colpa morale la colloca nelle classi pericolose da tenere sotto controllo.	La P. è necessaria per i naturali bisogni dell'uomo e un servizio di pubblica utilità. La P. è tollerata nelle forme regolamentate dallo Stato, fuori da esse ritorna ad essere un'attività criminale.	La causa della P. è l'inferiorità morale delle singole donne.	Lo S. interviene direttamente a legalizzare e regolamentare la P. La P. entra nella sfera del diritto (e della sua tutela, o meglio, della sua discriminazione legale.	Governare e disciplinare la P. Eliminare la P. dalla strada, fonte di corruzione morale, tramite il sistema delle case di tolleranza.
Abolizionismo	La P. è un soggetto debole, una vittima.	La P. è lecita, ma rimane un'attività socialmente indesiderabile, o meglio, incompatibile con la dignità e il valore della persona umana.	Le cause della P. sono socio-ambientali, tra cui la povertà.	Lo S. non interviene direttamente. La P. rientra in una sfera esterna al diritto; la P. è una libertà e non ancora un diritto.	Depenalizzare la P. Criminalizzare i fenomeni di schiavizzazione e di sfruttamento.

Fonte: Massimo Pavarini, seminario *Azioni di prevenzione e sicurezza cittadina*, 1993; nostra elaborazione 2013

La condanna morale della prostituta, come afferma Danna (2001b), «non è identica al considerare la prostituzione un male sociale, posizione condivisa da tutti e tre i modelli classici; (...) mentre il proibizionismo e il regolamentarismo considerano la prostituzione un male sociale di cui le prostitute sono colpevoli, l'abolizionismo condanna le istituzioni sociali, o il patriarcato in generale» (ivi, 27).

Dal quadro ricostruito da Danna sui rapporti tra moralità e legalità nei diversi modelli classici, emerge anche come la politica neoproibizionista della criminalizzazione del cliente fosse già possibile, sul piano logico fin dall'inizio: un'opzione presente, ma che si è realizzata molto più tardi (fig.4.2).

Fig. 4.2 – I modelli classici di politiche sulla prostituzione e il neoproibizionismo

Condanna morale della prostituta		
Possibilità legale di esercitare la prostituzione		
	Sì	No
	Regolamentarismo	Abolizionismo
	No	
	Proibizionismo	<i>Criminalizzazione del cliente</i>

Fonte: Daniela Danna, 2001b

Per molte femministe radicali «la prostituzione diventa sinonimo di violenza sulle donne e l'atto di comprare sesso a pagamento indistinguibile dallo stupro» (O'Connell Davidson, 2003, 55). La criminalizzazione del cliente riempie lo spazio lasciato vuoto dai paradigmi tradizionali, e cioè perseguire la proibizione della prostituzione senza la condanna morale della prostituta. Una strategia non immaginabile fino a pochi decenni fa, quando ancora il peso del giudizio morale gravava molto di più sui comportamenti delle donne che degli uomini. Pensare di aumentare il controllo sociale della sessualità maschile è certamente diverso dalla previsione di una pena vera e propria come è accaduto nella legislazione dei paesi scandinavi⁶, ma la punizione dei clienti attraverso il

⁶ Il dibattito sulla responsabilità dei clienti nella lotta al traffico di esseri umani e /o nella tratta delle donne (O'Connell Davidson, 2003) ha spinto la rivisitazione della legge nazionale

controllo preventivo, la sanzione pecuniaria consistente e la spedizione a casa della multa con la foto, indica una prospettiva non tanto differente da quella che ne prevede l'arresto. Per questa ragione è sotto il termine neoproibizionismo che abbiamo aggregato quelle norme cittadine che intendono sradicare o ridurre la prostituzione di strada attraverso il solo divieto dell'acquisto del sesso commerciale, cioè quelle ordinanze che non contengono penalizzazioni dell'offerta (fig. 4.3).

Fig. 4.3. Modelli di politiche sulla prostituzione in base agli indirizzi contenuti nelle ordinanze emesse nelle città dell'Emilia-Romagna, 1998-2008

	Possibilità legale di esercitare la prostituzione	
	Divieto di esercitare all'aperto	Nessuna
Le prostitute		Proibizionismo <i>modello classico</i> ovvero la criminalizzazione delle prostitute (vieta tutte le forme di esercizio e punisce l'offerta)
I clienti	Neo-proibizionismo o criminalizzazione dei clienti (vieta di esercitare la domanda di servizi sessuali a pagamento in strada)	
Entrambi	Semi-proibizionismo vieta la prostituzione nello spazio pubblico, punisce l'adescamento attivo e/o passivo e l'acquisto dei servizi sessuali a pagamento	Proibizionismo vieta la prostituzione sia in strada, sia nei condomini privati, se causa di lamentele, punisce "i soggetti responsabili"

Fonte: nostra elaborazione, 2013

sulla prostituzione della Svezia nel 1999. Ad essa hanno fatto seguito le riforme in Finlandia nel 2007 e in Norvegia nel 2009. La nuova tendenza alla criminalizzazione dei clienti, giungendo dai Paesi Nordici anche in Italia, ha motivato alcuni clienti ad organizzarsi e a rappresentarsi nella scena pubblica e politica per produrre una diversa immagine di se stessi e nuove pratiche sociali. Dichiarando la necessità di porre una soglia etica per separare le forme di prostituzione accettabili (prostituzione adulta e volontaria) da quelle inaccettabili (prostituzione coatta e/o minorile), essi si propongono come una risorsa per le prostitute-vittime con cui sono in relazione ed anche per la lotta al traffico. Questi clienti *salvatori* si impegnano in svariate iniziative di sensibilizzazione e di contatto con l'universo sommerso dei fruitori del mercato del sesso (Magnabosco, 2002, Malucelli, 2010).

Come già precedentemente sottolineato⁷, la maggior parte delle ordinanze dei sindaci contiene entrambi i divieti: di acquistare servizi sessuali e di offrirli, sanzionando, in quest'ultimo caso, a volte solo l'adescamento esercitato con modalità moleste, offensive del pubblico pudore; altre, ritenendolo causa di turbativa della vita urbana, a prescindere dall'abbigliamento e dalla modalità utilizzate dalle *sex workers* per attrarre i clienti.

Nel caso in cui il provvedimento amministrativo preveda norme contro le *sex workers*, il paradigma attivato è quello proibizionista. La maggior parte delle ordinanze punisce i comportamenti sia delle *sex workers*, sia dei clienti e si applica solo alle forme di prostituzione nello spazio pubblico e non in quello privato: perciò adottiamo l'espressione di *semiproibizionismo*.

Solo due città hanno vietato l'esercizio negli spazi non pubblici - l'ordinanza n.4573/2011 del Comune di Rimini e l'ordinanza n. 442/2009 del Comune di Parma; la seconda verrà aggiornata due anni più tardi con l'aggiunta di ulteriori sanzioni per chi affitta appartamenti a chi svolge attività di meretricio, un illecito già presente nella legislazione vigente attraverso il reato di favoreggiamento della prostituzione. Entrambe le ordinanze sanzionano genericamente «i soggetti responsabili dei comportamenti che creano disagio sociale»⁸, da cui si è legittimati a pensare che i soggetti realmente destinatari della norma siano le *sex workers* affittuarie, ma non ad escludere che durante un controllo della polizia municipale (possibile solo a seguito di una segnalazione di un terzo condomino) possa andarci di mezzo anche un cliente. In questo caso abbiamo utilizzato l'espressione *proibizionismo* per sottolineare che le nuove norme cittadine, benché si concentrino su una forma di esercizio alla volta, determinano come risultato complessivo un regime in cui nessuna forma di prostituzione è consentita.

Nella maggior parte delle città che hanno cercato di vietare solo la prostituzione di strada, il risultato finale è il medesimo, visto che la legislazione nazionale vigente vieta la prostituzione al chiuso⁹. La depenalizzazione della

⁷ Cfr. Capitolo 3, fig. 3.5, p. 166.

⁸ Ordinanza n. 442/2009 del Comune di Parma.

⁹ Cfr. Capitolo 3, p.118.

prostituzione prevista dalla Legge Merlin, infatti, si traduce di fatto in un divieto della prostituzione negli spazi privati.

In un contesto legislativo nazionale ritenuto da molti obsoleto, ma non ancora riformato, l'affermazione di un regime proibizionista è favorita anche in quelle città ove il divieto è rivolto alla sola prostituzione di strada (fig. 4.4).

Prima di sintetizzare il quadro dei regimi esistenti nelle città dell'Emilia-Romagna, completiamo la ricostruzione dei nuovi modelli elaborati negli ultimi decenni nei paesi europei.

Fig. 4.4. Possibilità legale di esercitare la prostituzione nei regimi locali *semi-proibizionisti*, in base agli indirizzi contenuti nelle ordinanze sindacali nelle città dell'Emilia-Romagna - 1998-2008 -, e in base a quelli contenuti nella legge nazionale vigente, L. n. 75/1958

		All'aperto	
		Sì	No
Al chiuso	Sì		Semi-proibizionismo (vieta la prostituzione nello spazio pubblico)
	No	Abolizionismo ristretto (vieta la prostituzione al chiuso)	
		Risultato	
		Proibizionismo (vieta la prostituzione sia all'aperto, sia al chiuso)	

Fonte: nostra elaborazione, 2013

Tra le nuove politiche europee sulla prostituzione troviamo, oltre al neo proibizionismo, il neoregolamentarismo e la depenalizzazione (Outshoorn, 2004). Il primo ha contraddistinto la riforma della legislazione nazionale olandese del 2000; la seconda, la riforma di quella spagnola in vigore fino al 2003.

Il *neoregolamentarismo* mantiene l'obiettivo di stabilire regole per l'esercizio legale della prostituzione, preferibilmente negli spazi chiusi (anche se esistono regolazioni per quanto riguarda la prostituzione all'aperto¹⁰), ma la finalità della normazione non è più controllare una «piaga sociale», ma «stabilire regole non discriminatorie al suo esercizio» (Danna, 2001b, 27). Il

¹⁰ Cfr. van Soomeren, (2004).

neoregolamentarismo riconosce legalmente l'attività della prostituzione come lavoro, un riconoscimento per il quale i movimenti delle prostitute nati negli anni '70 (soprattutto quelli dei paesi dell'Europa protestante) si sono lungamente battuti, impegnandosi altresì ad eliminare dall'ordinamento giuridico qualsiasi norma costruita *ad hoc* sulla prostituzione (Shawer, 2004). La regolazione del ruolo dei terzi nell'organizzazione dell'attività e delle relazioni determinate dal mercato, alla stregua di qualsiasi altra attività economica, viene esercitata attraverso le normali leggi sul commercio o le norme penali «nei casi di frode, coercizione, violenza, stupro, razzismo, abuso su minori, lavoro minorile, ecc.» (ivi, 28).

Sul fronte dei paesi abolizionisti dell'Europa cattolica, la nuova proposta è quella della *depenalizzazione* della prostituzione ovvero del suo riconoscimento legale come contratto privato, su cui si richiede la non ingerenza dello Stato, se non nei casi previsti dal normale ordinamento. Al contrario del neoregolamentarismo, per il fronte della depenalizzazione la prostituzione non è un lavoro, piuttosto una risorsa a cui le donne (e non solo) attingono nei momenti difficili (Ferrante, 1996).

Nel dibattito corrente, il fronte della depenalizzazione viene accusato di moralismo dal fronte del lavoro sessuale, cioè di essere impossibilitato da una visione morale (cattolica) a riconoscere che l'uso della sessualità può non essere il criterio fondamentale della valutazione morale di una donna. Il timore della forte stigmatizzazione sociale esistente nei paesi abolizionisti può essere ritenuto il fattore che differenzia i due contesti in cui la proposta di professionalizzazione e quella di semplice liceità sono nate.

La prima si sviluppa in un quadro di accettazione della mercificazione della sessualità e attribuisce competenze specifiche al lavoro sessuale, accetta i controlli sanitari e la tassazione come normali obblighi legati allo svolgimento di un'attività lavorativa e al riconoscimento della propria cittadinanza in qualità di lavoratrici.

La seconda si sviluppa in un contesto fintamente più tollerante in cui fin da epoca medievale la prostituzione è stata definita non rispetto allo scambio sesso-denaro, ma alla molteplicità di partner di una donna (senza riguardo al fatto che essi pagassero o meno i suoi servizi sessuali), dove, ancora oggi, viene

considerato meno pericoloso assicurarsi un reddito tramite la prostituzione, che la «libera gestione della propria libertà sessuale da parte della donna»¹¹.

Ciò nonostante, lo status di non lavoratrice sostenuto con la depenalizzazione apre alla possibilità di politiche più aderenti ai bisogni e alla vita concreta¹² di coloro che *si stanno prostituendo*, e che potrebbero non volerlo fare domani, né sceglierlo come lavoro; ma lascia senza tutela giuridica le sex workers più povere, meno autonome e con minori capacità di contrattazione, considerato l'accanimento con cui lo Stato si è storicamente impegnato nel controllo di questo gruppo sociale (Gibson, 1995).

Concludiamo trasponendo dal precedente capitolo¹³ la domanda di Corvaja (2010), chiedendoci cioè se la depenalizzazione «conosca una situazione soggettiva di libertà opponibile» all'avanzata nella provincia italiana del “*ciò che è immorale* (considerato tale dall'istituzione) *è illecito*”; vale a dire della tendenza espansiva del modello proibizionista che interessa anche l'Emilia-Romagna.

4.1.1 Prima comparazione: i sistemi normativi di regolazione locale

Sul piano normativo, comune a tutti i tre modelli (fig. 4.5) è la proibizione della prostituzione di strada; ma c'è chi, come Parma e Rimini, si spinge ad estendere tale proibizione dentro gli spazi privati, mostrando la volontà di annullare il più possibile gli spazi di agibilità legale della prostituzione. Le altre due opzioni – neoproibizionismo e semiproibizionismo – sono formulazioni più selettive del medesimo principio: rispetto ai destinatari delle sanzioni; o al luogo di esercizio che si intende vietare. La sanzione ai clienti, che si presenta all'opinione pubblica con i caratteri di una proibizione innovativa, dall'analisi

¹¹ Ferrante L., (1989), Prostituzione femminile singolare, ma è ancora così? in ASPE, n. 5.

¹² Cfr. Pesce, 2012.

¹³ Cfr. Capitolo 3, p. 138.

compiuta emerge piuttosto come schermo della implicita finalità di isolamento sociale (oltre che spaziale) delle prostitute.

La seconda modalità, il semiproibizionismo, che norma i comportamenti di entrambi i soggetti, prostitute e clienti, può sottendere due tipi di evoluzione: una propensione proibizionista, come nel caso delle due città sopraccitate; oppure regolamentarista, cioè concentrata sull'eliminazione della prostituzione in strada, piuttosto che sull'eliminazione della prostituzione in sé.

Fig. 4.5. Modelli di politiche locali sulla prostituzione, in base agli indirizzi contenuti nelle ordinanze sindacali, per biennio di emissione, per città e per sistemi territoriali

Province	Città	Primo biennio 1998/99		Secondo biennio 2008/2009		Sistemi territoriali	
		All'aperto	Al chiuso	All'aperto	Al chiuso		
Bologna	Bologna	Neo-proibizionismo	(b)	(a)	(b)	Bologna, la città metropolitana Semi-proibizionismo	
	Anzola dell'Emilia	(a)		Semi-proibizionismo			
	Crespellano			Semi-proibizionismo			
	Zola Predosa	Neo-proibizionismo		Semi-proibizionismo			
Ferrara	Ferrara	(a)		Neo-proibizionismo ristretto	(b)	Ferrara e Piacenza le città eccentriche Neo-proibizionismo	
Piacenza	Piacenza	(a)		Neo-proibizionismo			
Modena	Modena	Neo-proibizionismo		Semi-proibizionismo	(b)	Modena, Reggio-Emilia e Parma (orientale) La città-territorio Semi-proibizionismo	
	Castelfranco dell'Emilia	(a)		Semi-proibizionismo			
Reggio Emilia	Reggio-Emilia	(a)		Semi-proibizionismo			(a)
	Rubiera	Neo-proibizionismo					
Parma (orientale)	Montechiarugolo	Neo-proibizionismo					
Parma (centro-occidentale)	Parma	(a)		Proibizionismo			Parma centro-occidentale Proibizionismo
	Noceto	Semi-proibizionismo		Semi-proibizionismo	(b)		
Ravenna	Ravenna	Semi-proibizionismo		Semi-proibizionismo		La Romagna policentrica, Ravenna Semi-proibizionismo	
	Cervia	Semi-proibizionismo		Semi-proibizionismo			
	Faenza	Semi-proibizionismo		Semi-proibizionismo			
Rimini	Rimini	Semi-proibizionismo		Proibizionismo		La Romagna policentrica, Rimini Proibizionismo	
	Riccione	(a)		Semi-proibizionismo	(b)		

Note: (a) non sono state emesse ordinanze sulla prostituzione;

(b) le ordinanze non prevedono norme sull'esercizio al chiuso della prostituzione.

L'elemento che aggiunge valore a questa nuova mappatura dei paradigmi che orientano le leggi cittadine è la loro lettura geopolitica, cioè l'osservazione di una corrispondenza tra gli indirizzi espressi dalle singole *polis* e i sistemi territoriali di cui sono parte.

Il caso di Bologna è tra i più rappresentativi di questa ipotesi: dopo il primo limitato tentativo di adozione di una logica neoproibizionista nelle politiche sulla prostituzione di strada, non vengono più emesse ordinanze che rendano esplicito obiettivo di eradicarla; nonostante il dibattito annoso sulla sua necessità in consiglio comunale. Nella capitale vige formalmente la legge abolizionista per cui, viceversa, quella all'aperto è l'unica forma legale di prostituzione.

Nei comuni satellite della prima cintura sud ovest (dove si colloca circa il 40% del mercato locale), Zola Predosa, Anzola dell'Emilia e Crespellano, vige un regime che dal neoproibizionismo iniziale arriva corso di un decennio a posizioni semiproibizioniste.

In chiave geopolitica questa discrepanza può assumere due diverse connotazioni: una mancata influenza della città grande sulle arene politiche esistenti nel suo sistema territoriale; oppure, al contrario, la posizione più tollerante del capoluogo di regione (entro i cui confini si concentra comunque circa il 60% del mercato locale) viene garantita dai comuni sentinella dell'hinterland e dal controllo che operano ai confini di un'area territoriale più vasta.

Anche nelle città-territorio, Modena, Reggio Emilia e la parte orientale della provincia di Parma, l'ipotesi della corrispondenza tra morfologia del territorio e modelli politici viene confermata. Sia Modena che Reggio Emilia passano nel decennio dalle posizioni neoproibizioniste a quelle semiproibizioniste; tra i comuni minori, Rubiera, amministrativamente in provincia di Reggio Emilia ma territorialmente inserito nel sistema insediativo di Modena, è tra i primi ad avviare un regime neoproibizionista; così accade per il piccolo comune di Montechiarugolo che, amministrativamente collocato in provincia di Parma, territorialmente si inserisce nel sistema delle città-territorio. Da sottolineare che entrambi i comuni minori non hanno compiuto il passaggio al semiproibizionismo e si sono ritirati dal gioco; mentre chi è arrivato nella

seconda ondata, come Castel Franco dell'Emilia, aderisce da subito al mutato clima nel contesto territoriale.

In termini ancora più stringenti l'ipotesi geopolitica si adatta alla situazione nella provincia di Parma, distinta tra la parte orientale, facente parte del sistema delle città-territorio, e la parte centrale (la città di Parma) e occidentale, in cui il processo di urbanizzazione, che ha portato i territori contigui alle città principali a saldarsi formando sistemi insediativi continui ed estesi, assume tratti più deboli¹⁴. In questo territorio, rappresentato nel nostro campione dal piccolo comune di Noceto e dalla città capoluogo, si instaura fin dall'inizio un sistema semiproibizionista, la cui evoluzione nel decennio è in senso proibizionista.

Vediamo ora il polo romagnolo, dove le filosofie più repressive si sono consolidate nel corso del decennio. A Rimini e nei comuni della sua area estesa, tra cui Riccione e Misano Adriatico; a Ravenna e nei comuni di Cervia e Faenza, alla fine degli anni '90 viene stabilito un regime semiproibizionista. La struttura policentrica della Romagna può indurci a ritenere che l'evoluzione successiva di Rimini in senso proibizionista e il mantenimento stabile di Ravenna sulle istanze semiproibizioniste possano convivere come proposte di pari peso di due città di medesima taglia. Ma consideriamo due fatti: 1) nel 2002 il sindaco di Ravenna, Vidmer Mercatali firma la sua seconda ordinanza antiprostituzione, depennando il divieto emesso tre anni prima di «esercitare l'offerta di prestazioni sessuali a pagamento condotta sulla pubblica via»¹⁵; e mantenendo invece quello «di esercitare la domanda di prestazioni sessuali a pagamento condotta a bordo di veicoli circolanti sulla pubblica via»¹⁶, si avvicina alle posizioni neoproibizioniste, in quegli anni maggioritarie nel territorio emiliano; 2) a Rimini nel 2011 il sindaco neoeletto, Andrea Gnassi, emette la seconda ordinanza antiprostituzione di quel medesimo anno: la prima era stata emanata dal suo predecessore, Alberto Ravaoli, e le sue norme regolative della prostituzione di strada si estrinsecavano nell'esclusivo divieto di offrire servizi sessuali. Inizia l'instancabile riscrittura dei provvedimenti per adeguare

¹⁴ Ervet, 2004, *op. cit.* p. 16.

¹⁵ Ordinanza n. 327/1999 del Comune di Ravenna.

¹⁶ Ordinanza n. 794/2002 del Comune di Ravenna.

l'ordinanza alla sentenza della Suprema Corte¹⁷, a cui il sindaco sarà costretto dal rischio sempre più frequente delle impugnazioni. La specificazione degli ambiti di applicazione dell'ordinanza contingibile e urgente viene accompagnata da una altrettanto chiara specificazione di quale sia l'attività da vietare e chi sia il soggetto da perseguire: «è vietato esercitare l'attività di prostituzione nei seguenti luoghi, ubicati nel territorio comunale di Rimini»¹⁸, con buona pace della responsabilità dei clienti.

Il successivo ritorno di entrambi i comuni ai principi politici precedenti mostra piuttosto l'interdipendenza tra le due polis, che non ha permesso a Ravenna di emanciparsi dalla tradizione più retriva del proibizionismo, la criminalizzazione delle prostitute; e ha contenuto Rimini nella deriva verso la fine di ogni tolleranza.

Infine, i regimi regolativi nelle due città eccentriche rispetto al sistema territoriale ad insediamento diffuso che caratterizza la regione, Piacenza e Ferrara, costituisce il banco di prova finale per la validità della nostra ipotesi geopolitica. Entrambe le città, infatti, si posizionano tra le ultime in ordine temporale a riformare i sistemi locali di regolazione della prostituzione, e lo fanno molto limitatamente e in senso neoproibizionista. Le due città periferiche rimangono, formalmente l'ultimo e ormai compromesso baluardo delle posizioni abolizioniste presenti nella regione¹⁹.

¹⁷ Sentenza della Corte Costituzionale n. 115 del 4 aprile 2011.

¹⁸ Ordinanza n. 183017/2011 bis del Comune di Rimini.

¹⁹ Come osserva Julia O'Connell Davidson (2003), l'alleanza tra le posizioni abolizioniste e il proibizionismo, che viene a saldarsi negli appelli alla punizione del cliente, hanno portato le femministe radicali che lottano contro lo sfruttamento sessuale (nell'ampia accezione prima ricordata) ad «andare a letto con il nemico» (ivi, 62), appoggiando non solo il ritorno del proibizionismo tra i principi di regolazione della prostituzione, ma anche le misure anti-immigrazione e una loro severa applicazione in nome della lotta al traffico.

4.2 Le arene politiche locali

Nell'osservare il processo di produzione politica dei nuovi sistemi regolativi locali tentiamo di individuare gli elementi che sono intervenuti a favore di un cambiamento in senso proibizionista.

Se entriamo nella sfera della città in senso fisico e sociale il nostro sguardo coglie che la configurazione del mercato del sesso rappresenta la geografia urbana di nuove tensioni sociali²⁰.

L'intreccio tra dimensione fisica e sociale del processo di localizzazione dei mercati della prostituzione si esplica in primo luogo nelle reazioni fisiche ed emotive all'esperienza di prossimità con la prostituzione di strada, che molti cittadini autoctoni si sentono ridotti a vivere loro malgrado. In questo gruppo sono compresi coloro che vivono una relazione con il fenomeno sostanzialmente involontaria, legata alle configurazioni della prostituzione nello spazio insediativo urbano.

I processi di *sprawl* della prostituzione di strada, che trasportano l'esercizio dell'attività all'aperto verso aree agricolo-industriali, strade secondarie e centri abitati che non avevano mai avuto prima insediamenti locali di prostituzione, vengono alimentati in modo circolare dalle reazioni conflittuali e dalle manifestazioni di intolleranza dei cittadini autoctoni, alla cui repentina emersione si è assistito ovunque nella regione come in molte altre parti d'Italia.

I primi indizi che tali tensioni abbiano avuto un ruolo fondamentale nel salto di qualità normativo avvenuto nei sistemi regolativi locali si trovano scritti nei provvedimenti amministrativi stessi: tra le motivazioni dello stato

²⁰ Un esempio suggestivo di approccio ecologico allo studio delle trasformazioni sociali avvenute negli ultimi decenni dello scorso secolo nelle grandi città americane è quello contenuto nel pamphlet del sociologo americano Mike Davis (1992), *Urban Control: The Ecology of Fear*, che propone la rilettura del famoso diagramma della città di Ernest W. Burgess. «Una mappa dello spazio urbano contemporaneo – afferma Davis – deve riconoscere l'esistenza delle zone oscure dove l'immaginario sociale scarica le sue fantasie». Nel suo diagramma idealtipico l'autore conserva i fattori ecologici, come il reddito, il valore immobiliare, la classe e la razza, ma aggiunge un fattore decisivo: la paura del crimine.

d'eccezione, i testi delle ordinanze evocano i toni esasperati delle proteste dei cittadini contro la prostituzione di strada.

A Parma si invoca la necessità di porre fine alle «situazioni di difficile convivenza, di tensione, fastidio e senso di insicurezza (...), di intolleranza e di estremo disagio»²¹ lamentate dai cittadini; a Reggio Emilia quella di prevenire «episodi di grave intolleranza in specifiche zone della città»²²; a Rimini si passa dalla preoccupazione preventiva per una «pesante tensione sociale tale da poter (...) esasperare nei residenti seri propositi di intolleranza (...)»²³; a prendere atto che «si sono manifestati episodi di grave intolleranza con degenerazione in fatti violenti riportati dalle cronache giudiziarie con pericolo concreto di adozione di modalità improprie di forme di autotutela»²⁴.

Di tali proteste vengono qui considerate le interpretazioni fornite dagli amministratori locali. In primo luogo i sindaci, cioè coloro a cui le proteste vengono indirizzate e dai quali i gruppi sociali più afflitti si attendono risposte. Attraverso le interviste ai sindaci condotte nell'arco di un decennio²⁵, possiamo cogliere il mutare degli atteggiamenti degli amministratori e delle politiche implementate, in termini sia di contenuto, cioè rispetto alle interpretazioni del fenomeno e delle sue problematicità sociali, sia di processo, cioè rispetto al tipo di mediazione istituzionale esercitata nell'arena politica locale.

Conferendo alle idee e alle interpretazioni degli attori decisionali un ruolo non marginale nel definire gli interessi del sistema politico, cercheremo di verificare l'ipotesi sostenuta da alcuni autori (tra gli altri, Prina, 2003) secondo cui tali interessi si esprimono non tanto in termini di approcci culturali diversamente sensibili alla prostituzione, ma sempre più in relazione ai margini di consenso che tali approcci garantiscono nel breve periodo.

²¹ Ordinanza n. 442/2009 del Comune di Parma.

²² Ordinanza n. 13902/2012 del Comune di Reggio Emilia.

²³ Ordinanza n. 183017/2011 del Comune di Rimini.

²⁴ Ordinanza n. 994510 /2012 del Comune di Rimini.

²⁵ Cfr. Allegato IV.

4.2.1 Le proteste dei cittadini

Il passaggio del decennio '80-'90 corrisponde ad un punto di svolta nelle relazioni tra città e prostituzione, nel clima culturale e nella tolleranza sociale verso la prostituzione, che sfoceranno in una sempre più aperta dichiarazione di guerra a quella di strada. Prendono forma nuovi conflitti: oltre quello classico tra le prostitute e lo Stato (Gibson, 1995), il campo della lotta si amplia a partire dalle mobilitazioni di cittadine e cittadini contro le *sex workers* straniere che si prostituiscono sulla via.

Roberta Tatafiore (1994) individua un evento come spartiacque «tra un prima e un dopo» nell'atteggiamento sociale verso la prostituzione nel nostro paese: nel 1992, il corteo degli abitanti del Villaggio Olimpico a Roma «che scesero improvvisamente in strada grati alle forze dell'ordine di aver ripulito il quartiere dai viados» (ivi, 116). Prima c'erano le «ronde dei cattivi e tutti maschi» che si facevano giustizia da sé contro viados e prostitute, dopo è cominciata l'escalation della lotta alla prostituzione con «la più massiccia ed estesa operazione di repressione e di regolazione del mercato del sesso che ci sia mai stata dalla legge Merlin» (ibidem).

Nel contesto del nostro studio abbiamo cercato di osservare come si è realizzato a livello locale il passaggio descritto da Tatafiore (1994) verso un ampio consenso e legittimazione delle pratiche sistematiche di esclusione (dalle più immateriali, come il linguaggio in uso, a quelle più materiali, come l'espulsione coatta da una zona urbana) e della repressione e della violenza contro i gruppi sociali indesiderati, come rinnovata risorsa monopolistica dello Stato attraverso la quale si è cercato di rinsaldare il patto tra cittadini e istituzioni (Amendola, 1993; Maneri, 2001).

L'atlante delle proteste come ogni mappatura rispecchia le fonti disponibili: i differenti media che gli attori sociali hanno utilizzato per comunicare le proprie ragioni e gli interlocutori a cui si sono rivolti. In questo senso la casistica raccolta è indicatore più dell'agire comunicativo dei singoli, dei gruppi e comitati cittadini e dei loro portavoce che non dell'effettiva diffusione di tensioni e disagi.

Le diverse modalità con cui si sono manifestate le reazioni dei cittadini nei contesti locali possono essere spiegate, come suggeriscono gli studi di matrice ecologica (tra gli altri, Hubbard, 1998, Damonte, 1999, Loopmans e van den Broeck, 2011), a partire dalla collocazione spaziale dell'esercizio della prostituzione e delle destinazioni d'uso dello spazio condivise dalla collettività autoctona. Nella sua ipotesi della «Curva della visibilità dell'offerta di prestazioni sessuali a pagamento e della reattività dei residenti» Damonte (1999) fotografa l'opinione pubblica riminese rispetto agli spazi che vengono ritenuti deputati e quelli non deputati per il mercato dei servizi sessuali, facendo emergere la cultura regolamentarista sottostante le norme proibizioniste verso la prostituzione di strada.

Se lo spazio per eccellenza deputato alla prostituzione dall'opinione pubblica riminese risulta essere quello privato è perché esso soddisfa il criterio di *bassa visibilità*, avvertita come condizione necessaria per produrre relazioni a *basso conflitto* e maggiore tolleranza sociale.

4.2.1.1 Soglie invalicabili

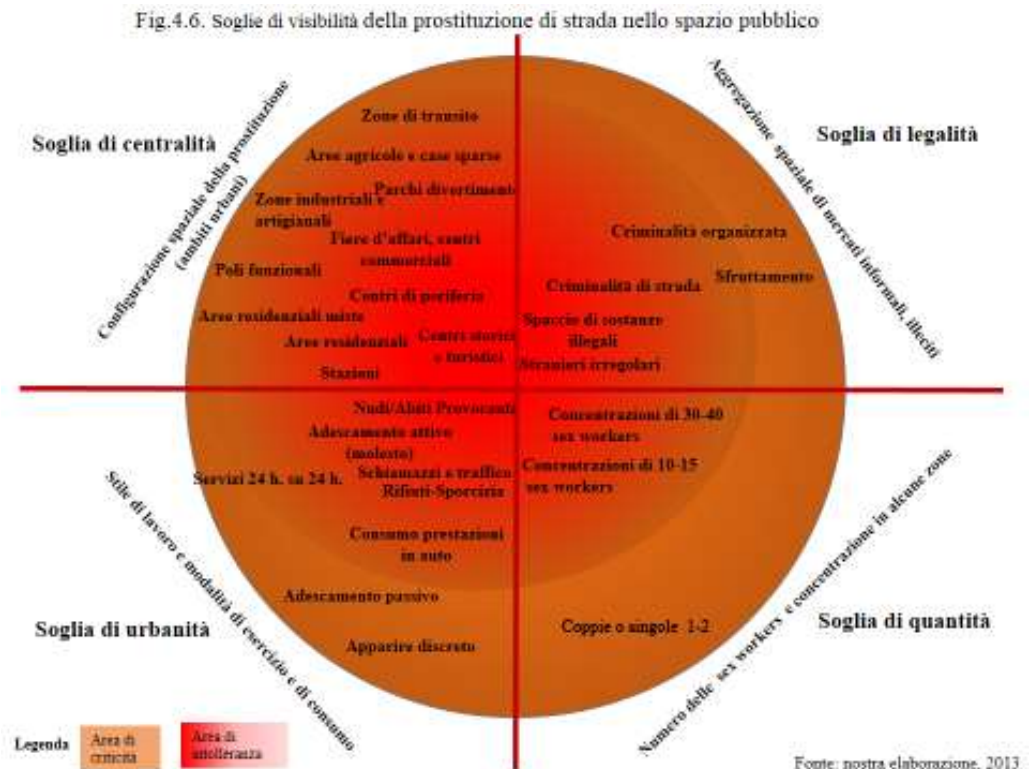
La «soglia di visibilità» superata la quale, nell'opinione di molti amministratori locali, la prostituzione diventa non solo ingestibile e, per alcuni, eticamente condannabile, ma anche sanzionabile, è un concetto di limite non facile da determinare operativamente. Dall'ipotesi ecologica di Damonte (1998; 1999) sappiamo che la visibilità della prostituzione nello spazio pubblico si colloca sull'asse centro-periferia e che produce tensioni e conflittualità che coinvolgono l'intera collettività o limitate parti di essa, a seconda della significatività della zona nella gerarchia degli spazi urbani.

Dal materiale empirico sulle proteste emerge che tale concezione della visibilità sia utile e funzionante, ma troppo limitata per dar conto della varietà di conflitti nel territorio regionale. Perché da un lato, la linearità gerarchica, seppure presente nelle forme antiche delle città, convive con gli odierni urbanismi reticolari e multicentrici; e dall'altro, non è stato possibile individuare

una distinzione netta tra spazi ritenuti *intoccabili* e spazi *disponibili* a nuove destinazioni d'uso.

Piuttosto l'idea è che la *soglia di visibilità* funzioni come sintesi di almeno quattro dimensioni che caratterizzano la localizzazione del mercato del sesso (fig. 4.6.):

- 1) la significatività dei luoghi per la comunità locale, che determina la *soglia della centralità*;
- 2) l'aggregazione spaziale con altre attività economiche (informali, irregolari o illecite), che determina la *soglia di legalità*;
- 3) il numero delle *sex workers* (o meglio il grado di concentrazione in alcune zone), che determina la *soglia di quantità*;
- 4) lo *stile* di lavoro (le modalità d'esercizio e di consumo), che determina la *soglia di urbanità*.



Soglie di centralità

Stando alle lettere e alle petizioni che vengono consegnate all'autorità locale²⁶, nel capoluogo di regione le proteste dei cittadini contro la prostituzione di strada cominciano già nei primi anni '90. Sono soprattutto i residenti delle zone adiacenti ai viali di circonvallazione che perimetrano il centro storico a manifestare il maggiore malcontento per una situazione giudicata insostenibile:

«E' circostanza già nota all'opinione pubblica ed alle autorità competenti che da tempo (e specialmente il venerdì e il sabato) nelle strade e nel giardino pubblico adiacente a Porta d'Azeglio, conviene un gruppo di prostitute, in maggioranza provenienti, con il treno, da altre regioni. Tali mercenarie (il cui numero ha ultimamente superato le 50 unità) si radunano nei luoghi indicati verso le 19/20, sostituiscono (spogliandosi in pubblico ed utilizzando come appoggio la pensilina dell'autobus e le panchine) le vesti di viaggio con quelle da "lavoro", ed iniziano poi la loro attività, discretamente sorvegliate dai rispettivi "protettori" automontati, che le avvisano e le aiutano a lasciare precipitosamente la zona quando essi hanno notizia o sospetto che stia per essere compiuta una "retata"»²⁷.

Dall'altra parte dei viali di circonvallazione un altro gruppo di residenti usa toni ancora più esasperati. In pochi anni la protesta si allarga, coinvolgendo la generalità dei bolognesi. Se il significato attribuito ai diversi spazi urbani in cui si colloca la prostituzione di strada va colto nei diversi contesti locali, a Bologna l'occupazione del primo cerchio viabile intorno all'insediamento storico ha un effetto dirompente rispetto alla visibilità sociale del fenomeno. La crescita dell'allarme tra i cittadini è legata alla concentrazione del mercato in questa zona molto frequentata.

La difesa della città storica dalle nuove forme di prostituzione diventa presto una battaglia a cui si affiancano i politici e i rappresentanti degli elettori in consiglio comunale.

Un caso ancora più emblematico è quello del Lungomare di Rimini.

²⁶ Alcune lettere erano indirizzate contestualmente al sindaco, al prefetto e al questore.

²⁷ «Un tranquillo quartiere trasformato in una squallida casa di tolleranza», in Barbagli Marzio (1999), *Egregio signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta delle istituzioni sui problemi della sicurezza*, Bologna, Il Mulino, pp. 139-141.

Grazie all'unica indagine svolta in ambito regionale sulle opinioni dei cittadini rispetto al fenomeno della prostituzione (Damonte e Neresini, 1998)²⁸, il caso della città romagnola ci aiuta a comprendere anche quella «sindrome da invasione»²⁹ che fu la causa scatenante delle prime crisi urbane.

Si tratta – raccontano gli autori - «della percezione diffusa di un aumento esponenziale della prostituzione visibile e di una saturazione fisica dello spazio urbano»³⁰. Per la popolazione stabile riminese è un mercato che «colonizza», che «espropria» ed «usurpa» il diritto di vivere e fruire della «propria» città³¹.

L'occupazione del Lungomare costituisce un'offesa molto sentita all'immagine di Rimini: la passeggiata serale in riva al mare è un emblema radicato nella storia degli anni '60 e '70, quando la riviera ha cominciato ad attrarre il turismo delle famiglie italiane ed europee. Le *altre città* di Rimini, quelle trasgressive e notturne, sviluppatasi nei decenni successivi, quando furono adottate altre strategie economiche che portarono alla crescita dell'industria dell'intrattenimento e al «distretto del piacere»³² (Bonomi, 2000),

²⁸ Il riferimento è alla prima indagine svolta nel contesto regionale per esplorare le percezioni e le richieste dei cittadini rispetto al fenomeno della prostituzione di strada, che raccolse interviste qualitative a testimoni privilegiati nella città di Rimini, tra cui: esponenti delle forze dell'ordine, operatori turistici, sindacalisti, rappresentanti di organizzazioni di donne (femministe), politici e rappresentanti di comitati cittadini; cfr. Damonte A., Neresini F., *Percezioni e rivendicazioni sociali nella comunità riminese*, in Maluccelli L. e Pavarini M., *Rimini e la prostituzione*, Quaderni di Città sicure, n. 13, 1998, pp. 27-54.

²⁹ Il concetto di *sindrome* fu elaborato da Spangler (1980, *cit.* in Douglas, 1985) come «un modello attitudinale identificabile. (...) Le sindromi hanno un carattere collettivo, coinvolgono idee morali sul bene e il male e riflettono esperienze sociali condivise» (ivi, 35, *trad. mia*). La «sindrome da invasione» è utilizzata da Damonte e Neresini (1998).

³⁰ Damonte A., Neresini F., *Percezioni e rivendicazioni sociali nella comunità riminese*, in Maluccelli L. e Pavarini M., *Rimini e la prostituzione*, Quaderni di Città sicure, n. 13, 1998, p. 29.

³¹ Damonte A., Neresini F., *Percezioni e rivendicazioni sociali*, *op. cit.*

³² Nel *Il distretto del piacere*, Aldo Bonomi (2000) prende in considerazione l'economia del desiderio in un territorio che si estende «da Gardaland a Rimini passando per Venezia e Bologna». Tratta le filiere dell'industria dell'intrattenimento e del turismo «che in una rete del divertimento fatta di alberghi, discoteche, parchi tematici mette al lavoro stagionalmente 150.000 addetti: dalle cubiste per le discoteche agli operatori della notte» (ivi, 24).

non appartengono ancora, o forse mai lo saranno, all'identità collettiva e alla narrazione della città a cui i residenti stabili rimangono attaccati.

Come chiarisce Damonte (1999):

«Se i flussi del turismo familiare – stabile, mensile, fedele negli anni – ben si inseriva all'interno del tessuto urbano dei residenti, integrandosi nei ritmi e nei modi di una cittadina di provincia, non altrettanto avviene per le popolazioni del divertimentificio che si sono appropriate in maniera autonoma e segregata di tempi e spazi urbani, a volte competendo in questo con gli stessi residenti e i turisti tradizionali» (ivi, 4).

Nella stessa direzione ci conduce anche l'analisi proposta da Aldo Bonomi (2000) sulla nuova economia del divertimentificio dell'Adriatico, in cui tali tensioni vengono raccontate nel passaggio «dal turismo al *loisir*, dal modello fordista della vacanza e del tempo libero a quello postfordista della merce socialità, consumo, desiderio, [che] produce conflitti e il ricombinarsi della composizione sociale» (ivi, 66). Gli abitanti della città della provincia sono dipinti da Bonomi come

«cittadini medievali che si rinchiudono sognando spazi di socialità e di professionalità funzionali solo al vivere urbano in una città che in quanto tale non esiste più» (Bonomi, 2000, 66).

Che la crescita del mercato del sesso sia un effetto (non voluto, ma quasi inevitabile) di quella cultura che mette al centro dell'esperienza esistenziale il divertimento, e della crescita dei servizi di un'economia che muove alcuni milioni di persone nei fine settimana, con altissime punte stagionali (Bortoletto, 2004), è un'ipotesi nemmeno considerata dal sindaco Alberto Ravaioli (Ds), che esclude ogni possibilità di convivenza della prostituzione, sia con l'uno che con l'altro circuito turistico:

«Il fenomeno danneggiava l'immagine turistica della città, era un elemento completamente distorto rispetto all'immagine turistica che Rimini vuole offrire. Certamente vivere il mondo della notte non significa vivere il fenomeno della prostituzione (...)»³³.

³³ Intervista al sindaco di Rimini, Alberto Ravaioli (Pds-Ds), rilasciata nel 2002.

I centri storici e in particolare i nuclei simbolici da cui prendono vita le narrazioni della città condivise dagli abitanti autoctoni e le aree di pregio artistico, monumentale e turistico costituiscono, quindi, *soglie invalicabili* oltrepassate le quali la visibilità del mercato si misura con quella di ogni singola *sex worker*.

A Ravenna, tra le poche città che negli anni '90 rimangono esenti da proteste, alla fine del primo decennio del nuovo secolo si assiste al manifestarsi di una debole tendenza alla riurbanizzazione del mercato, con l'insediamento delle *sex workers* in zone di elevata attrazione per visitatori nazionali e stranieri; scatta allora l'immediata reazione dei cittadini e l'attenzione delle istituzioni.

«Premetto che in città ci saranno 7 prostitute, ma per la zona in cui si sono insediate - dalla Rocca Brancaleone al Mausoleo di Teodorico - i cittadini mi tormentavano e in quell'occasione dissi che alcuni cittadini avevano scattato foto ai clienti. Gli effetti sono stati due: sono scomparse e i carabinieri hanno cominciato ad uscire dalla caserma e a fare controlli»³⁴.

Una soglia di visibilità è quindi sicuramente tracciabile lungo l'asse centro-periferia, rispetto alla quale la distinzione introdotta dal sindaco di Noceto, Fabio Fecci, - «la presenza non era solo nelle *vie di servizio*, ma anche nelle *strade principali* (...)»³⁵ - è un'utile per quanto rozza metafora delle gerarchie esistenti negli spazi urbani.

Dalla seconda metà degli anni '90 il processo di diffusione della prostituzione sul territorio coinvolge molte piccole cittadine a vocazione agricola o industriale – come la stessa Noceto, in provincia di Parma, Zola Predosa e Anzola dell'Emilia, nella prima cintura metropolitana di Bologna, e molte altre - dove viene ribadito che l'avvicinamento della prostituzione ai centri storici equivale al superamento della soglia di visibilità, con conseguente allarme sociale della popolazione.

«La via storica per questo fenomeno è via Rigosa...soprattutto nella parte agricola di competenza del comune di Bologna (...) quella via è sempre stata conosciuta per questo

³⁴ Intervista al sindaco di Ravenna, Fabrizio Matteucci, rilasciata nel 2012.

³⁵ Intervista al sindaco di Noceto (Parma), Fabio Fecci, rilasciata nel 2002.

tipo di attività, però in quel periodo noi registrammo un progressivo avvicinamento e un sensibile aumento delle presenze proprio nel centro abitato, addirittura non solo nella frazione capoluogo, ma anche nell'abitato di Lavino e di Ponteronca, di fronte alle scuole, in una frazione che neanche in anni passati aveva mai visto il fenomeno»³⁶.

L'impatto della prostituzione nei centri abitati delle piccole frazioni viene amplificato dalla morfologia multicentrica del sistema insediativo regionale; dove il tessuto del paesaggio, slabbrato tra aree residenziali, capannoni industriali e campi agricoli, non consente di stabilire confini rigidi tra spazi e funzioni. L'effetto complessivo che vedremo crearsi è piuttosto quello di una protesta *estesa* composta da un *continuum* di proteste *puntuali*.

Per queste stesse ragioni il sindaco del comune di Anzola dell'Emilia, una cittadina di circa 12.000 abitanti e 1.200 aziende, può affermare che il mercato della prostituzione è al tempo stesso vicino al centro abitato e in piena campagna:

«Il caso scatenante per i cittadini di quella zona è il fatto che consumano le prestazioni nei giardini pubblici. Sai qua siamo in aperta campagna, vengono adescate sulla via Emilia e poi soprattutto in estate consumano nelle auto, creano sporcizia, insicurezza (...). Il fatto che si sono avvicinate molto al centro abitato crea un disagio di percezione, di visibilità, di presenza impropria (...) si fermano qua a cento metri oppure davanti all'albergo, si fermano nelle zone più impensate e, quindi sono arrabbiati, telefonate, lettere, (...) sai se il problema non ti tocca da vicino c'è tolleranza, se invece ce l'ho sotto casa mi interessa molto, quindi la percezione è questa».³⁷

Se esiste un'immagine della città condivisa tra gli abitanti è probabile che essa prenda forma nei centri storici, e così avviene per Anzola. Benché non conosciuto e meta di visitatori come quello di altre città della regione, la comunità locale vive la presenza del mercato del sesso in quello spazio antico e stratificato³⁸ come un affronto al proprio centro identitario. Finché le *sex workers*

³⁶ Intervista al sindaco di Zola Predosa (Bologna), Giacomo Venturi, rilasciata nel 2002.

³⁷ Intervista al sindaco di Anzola dell'Emilia (Bologna), Loris Ropa, rilasciata nel 2012.

³⁸ Anzola dell'Emilia: «Grazie alla felice ubicazione geografica fu abitato fin dall'epoca neolitica ed in séguito da comunità terramaricole delle quali recentemente sono stati ritrovati numerosi reperti archeologici. Altri scavi portarono alla luce presenze villanoviane ed etrusche

esercitano a pochi chilometri sulla via Emilia, la protesta rimane localizzata tra i residenti delle zone di campagna «che non le vogliono sotto casa»³⁹.

Nelle aree residenziali si invoca la protezione della casa come estensione e riflesso dell'individuo, sia dalla minaccia fisica costituita dall'eccessiva prossimità della prostituzione - «Qui vige la sindrome NIMBY⁴⁰ e ti ritrovi i cittadini che si sentono minacciati, che arrivano a casa e trovano la macchina dei clienti davanti all'ingresso (...)»⁴¹; sia dalla minaccia economica che incombe sugli immobili nelle «zone degradate» dalla presenza del mercato⁴²- «I nostri appartamenti sono così svalutati che io vorrei andar via ma non posso, per venderlo devo regalarlo».

«Toglierle da sotto casa» è lo slogan dell'emergenza che, come nel caso descritto dal vicesindaco di Faenza, può riguardare anche solo quei pochi cittadini per cui la sua vicinanza rappresenta una «tortura»:

«Più che altro ci furono petizioni e segnalazioni attraverso il Consiglio di circoscrizione, da parte di singole famiglie “torturate” da queste presenze sui loro cancelli. Si dovevano barricare in casa, con aspetti di estremo disagio...alcuni cittadini venivano qua, minacciando di fare un colpo di testa, tirare “due schioppettate” ... erano costretti a subire, a mio avviso, l'indecenza di questi commerci che spesso si consumavano a ridosso o all'interno dei loro cortili, alzandosi poi la mattina e dover pulire il piazzale. I cittadini erano veramente esasperati... [soprattutto quelli, *N. d. R.*] dei vari agglomerati di case lungo la via Emilia o nelle vie interne dove c'era un consumo di prestazioni sessuali significativo»⁴³.

Un caso emblematico degli effetti dello *sprawl* della prostituzione sulle frazioni più piccole e più distanti dalle direttrici è quello di Montechiarugolo, un paese di 10.000 abitanti in provincia di Parma. La comandante della Polizia

successive. La presenza romana oltre che dai reperti è testimoniata da alcuni scrittori che ne parlano come Polibio e Pomponio Mela (...), (Wikipedia, Anzola dell'Emilia, 2013).

³⁹ Intervista al sindaco di Anzola dell'Emilia, Loris Ropa, *op. cit.*

⁴⁰ *Not in my backyard*, in italiano letteralmente *Non nel mio cortile*.

⁴¹ Intervista al sindaco di Zola Predosa (Bologna), Stefano Fiorini, rilasciata nel 2012.

⁴² Intervista ad un'abitante tratta da: Predieri Daniele, *Sui problemi di via Battisti scontro con il Comune*, La Nuova Ferrara, 11 ottobre 2011.

⁴³ Intervista al vicesindaco di Faenza, Elio Ferri, rilasciata nel 2002.

Municipale, Cristina Caggiati, racconta la storia per me e per il sindaco, Fabrizio Bolzoni (Ds), appena eletto al momento dell'intervista⁴⁴:

«Sul nostro territorio non c'è una presenza massiccia [di prostituzione, *N. d. R.*], al confine, a S. Geminiano, si lamentano di più, ma sicuramente noi subiamo degli effetti indiretti, perché si spostano qui per consumare. Sin dal settembre del 1998 fino a marzo '99 c'erano state diverse riunioni di cittadini a cui avevano sempre invitato anche il sindaco, proprio per il problema del consumo nei fondi privati perché venivano danneggiate moltissimo le colture. L'estate del '98 ha visto l'esplosione del fenomeno, i contadini rilevavano almeno un metro, un metro e mezzo di terreno non coltivabile di fronte alle loro proprietà, perché stazionavano le ragazze e i clienti che entravano con le macchine...»⁴⁵.

Si tratta di una protesta molto localizzata espressa da parte di un limitato gruppo d'aziende agricole, la cui influenza locale è proporzionata alle relazioni commerciali che intrattengono nei mercati globali, come esplicita sempre la comandante Caggiati in un'intervista dieci anni dopo:

«La prostituzione è concentrata in un'area del territorio per così dire marginale, nel senso che viene esercitata in una zona di aperta campagna dove ci sono poche aziende agricole di dimensioni rilevanti. Una delle quali è tra le più importanti della zona che vengono a visitare anche dal Giappone (...) quindi c'è giustamente un problema di immagine per questi residenti, oltre al disturbo che all'epoca era veramente insostenibile (...)»⁴⁶.

Le aziende agricole di Parma ci trasportano dai luoghi dell'abitare a quelli del produrre.

Ma le trasformazioni produttive e la crisi economica creano ulteriori motivi per l'allontanamento delle *sex workers* anche dall'ultima tessera cruciale

⁴⁴ Intervista al sindaco di Montechiarugolo (Parma), Fabrizio Bolzoni, rilasciata nel 2002. Insieme al sindaco neoeletto ha partecipato all'intervista la comandante della Polizia municipale, Cristina Caggiati, come funzionaria informata delle attività della pubblica amministrazione.

⁴⁵ Intervista a Cristina Caggiati, comandante della Polizia municipale del comune di Montechiarugolo (Parma), 2002.

⁴⁶ Intervista a Cristina Caggiati, comandante della Polizia municipale del comune di Montechiarugolo (Parma), 2012.

nel mosaico di configurazioni del mercato del sesso regionale: le zone industriali e artigianali.

Esempio emblematico di questo tipo di cambiamento sono i cosiddetti poli funzionali, nati nelle cinture esterne delle città, in prossimità delle infrastrutture per la viabilità, come l'area della Bruciata, a Modena. In circa 6 chilometri quadrati si posizionano: una zona industriale, il distretto fieristico, un'area per la grande distribuzione e una frazione di 1.200 abitanti, Cittanova, che la pubblica amministrazione vuole trasformare da «quartiere dormitorio» in un nuovo «centro di periferia» sulla via Emilia⁴⁷.

«La presenza della prostituzione soprattutto nella zona della Bruciata era davvero molto pesante dal punto di vista della visibilità e delle reazioni di contrasto e di denuncia da parte dei cittadini, penso a Cittanova, per esempio. Era anche una questione d'immagine, io non sono un puritano, ma sinceramente nell'arco delle 24 ore c'era una presenza anche in zona fiera, una zona molto frequentata, c'è un centro commerciale, ci vanno le famiglie, c'erano eventi, era sinceramente uno spettacolo molto degradante, e doppiamente degradante per chi doveva prostituirsi, senza fare falsi moralismi (...)»⁴⁸.

Sulla via Emilia Ovest, nella zona in cui sono tradizionalmente concentrate le *sex workers* nigeriane, in sintonia con i tempi e gli orari degli affari legittimi che si svolgono nel luogo, vengono offerti servizi sessuali a poco prezzo con flessibilità orarie che copre quasi 24 ore su 24.

Le preoccupazioni del primo cittadino si concentrano sulla crescita dei rischi che tale estensione temporale dell'esercizio può provocare nel contesto circostante. Il timore che la reattività al fenomeno si allarghi dai residenti a tutte le popolazioni di consumatori e di fruitori dei servizi che la zona richiama trova nella famiglia l'astratta entità che fa da barriera all'insediamento della prostituzione negli spazi di consumo.

Come verrà ripreso a proposito del retroterra culturale degli amministratori, l'incontro tra «la prostituzione» e «la famiglia» nello stesso spazio crea una dissonanza cognitiva che, nella cornice morale in cui continuano

⁴⁷ Comune di Modena, Settore Decentramento, Frazioni. Centri di Periferia: Cittanova e Marzaglia - Espansione all'insegna di nuovi luoghi di incontro, 2013.

⁴⁸ Intervista al sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, rilasciata nel 2002.

a formarsi le idee sulla prostituzione, anche il sindaco laico e progressista ritiene insolubile. Attento a non offendere la libertà delle donne *per bene* con argomenti paternalistici, l'impossibilità di tale incontro viene motivata in quanto doppiamente umiliante per le prostitute, costrette a rendersi visibili alle madri di famiglia nella propria degradazione.

Sul finire del secondo decennio, con l'avvento della crisi economica e della recessione, anche gli spazi di produzione monofunzionali, residui della precedente divisione fordista della città, che erano sopravvissuti come «zone franche»⁴⁹ al dilagare degli spostamenti coatti dalla via Emilia, vengono sottratti all'esercizio della prostituzione, come dimostra il caso della protesta dei pochi residenti e degli imprenditori nell'importante zona industriale di Zola Predosa nell'area metropolitana bolognese:

«In questo territorio il fenomeno è concentrato direi esclusivamente tra la zona industriale e la zona di campagna ma è 24 ore su 24 perché questa zona è cruciale, è un comune molto ben servito per quello che riguarda le vie di comunicazione: qui passano milioni di macchine lungo le assi Roma - Milano e Roma - Venezia, uscire dal casello e in tre minuti arrivare qua e poi sparire (...). La zona industriale dove stanno [le *sex workers*, *N. d. R.*] è ancora molto anni '70 con qualche abitazione, ma non ci sono servizi. E' la seconda zona industriale più grande in provincia di Bologna, con un importante numero di aziende e scambi commerciali, ma è veramente una zona industriale nel senso che non ha avuto ancora quegli ammodernamenti e quell'integrazione tra servizi, zona produttiva e residenzialità. E' una zona che di notte... poi con le difficoltà della crisi economica qualche capannone è chiuso, qualche capannone viene occupato... [gli imprenditori e i residenti, *N. d. R.*] si trovano a convivere con: prostituzione, abbandono per crisi, necessità di lunga data di servizi e di migliore illuminazione...un mix esplosivo. (...) Poi anche il decoro che è necessario avere e le aziende non vogliono già alle 9 della mattina averle davanti al cancello mentre arrivano clienti magari dalla Germania»⁵⁰.

Complessivamente, la contiguità spazio-temporale del mercato del sesso con la vita quotidiana, sia negli spazi dell'abitare, sia in quelli della produzione e del consumo, aziona proteste e lotte non solo nei centri storici e nelle aree

⁴⁹ «C'è il mercato nella zona industriale di Zola perché è zona franca, la notte non c'è nessuno quindi limita il danno» (Intervista al sindaco di Anzola dell'Emilia, Bologna, *op.cit.*).

⁵⁰ Intervista al sindaco di Zola Predosa (Bologna), Stefano Fiorini, *op.cit.*

residenziali di periferia, ma anche nelle campagne scarsamente abitate, a ridosso delle tangenziali e nei poli funzionali in cui si crea una sempre maggiore integrazione tra attività produttive, servizi e residenzialità.

Lo *sprawl* della prostituzione nel territorio regionale è il prodotto circolare (effetto che allo stesso tempo si riproduce come causa) di un *continuum* di proteste puntuali che nel tempo di un ventennio ha investito ogni spazio, fino a suggerire che non ci sia ambito in cui si sia registrato un minor impatto sociale della prostituzione di strada.

E' il sindaco di Modena che ce lo fa intuire raccontando la fitta trama di insediamenti e di movimenti umani, di relazioni sociali ed economiche che caratterizza emblematicamente la città-territorio.

«(...) ci possono essere delle forme leggere che favoriscono l'accettabilità e l'autogestione di sé e del fenomeno da parte delle donne. L'idea di una zona, di un quartiere mi lascia perplesso...sarà che vivo in una città enormemente antropizzata, e quindi non c'è uno spillo in cui non ci sia relazioni, residenza, vita (...) vedrei oggettivamente complicato stabilire in che zona, come, dove, mi sembrerebbe un po' *difficile da praticare, lontana da un'idea di città* (...)).⁵¹

Ma soprattutto le sue parole ci obbligano a tenere a mente che il vincolo fondamentale per la possibilità di insediamento della prostituzione in uno spazio è l'idea che ne hanno la gente che lo abita e coloro che amministrano la città.

Soglie di legalità

La seconda dimensione della visibilità è determinata dall'aggregazione in uno stesso spazio della prostituzione e di altre attività economiche, in particolare di quelle illecite.

In quelle parti della città che possono essere descritte con l'immagine del «bazar» urbano, metafora del *continuum* tra mercati irregolari e mercati illegali, creata da Vincenzo Ruggiero (1999), in cui si soddisfano «(...) domande

⁵¹ Intervista al sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, *op. cit.*

dell'essenziale, come del voluttuario la sfera irregolare pone in vendita merci legittime, magari acquistate illegittimamente, ma anche merci proibite, come droghe e servizi illegali di diversa natura, piaceri e sensazioni messe all'indice» (ivi, 38).

E' l'associazione del mercato della prostituzione e quello delle droghe illecite che si saldano nella paura della criminalità di strada denunciata dai cittadini. Negli anni '90 anche il mercato delle sostanze illecite si modifica radicalmente insieme a una straordinaria diversificazione della domanda. La flessibilità postfordista dell'organizzazione del mercato delle droghe è caratterizzata «[dal]la partecipazione di immigrati ai ranghi più bassi della catena distributiva (...)», (Ruggiero, 1999, 64). La loro visibilità nello spazio pubblico, similmente alle *sex workers* immigrate, li espone all'attenzione selettiva delle forze dell'ordine.

Le analogie tra i due mercati andrebbero più profondamente indagate, per ora ci basterà sottolineare⁵² che non solo la minaccia e la violenza sono associate comunemente ad entrambi, ma un'altra associazione sorge con grande evidenza dalla riflessione che Ruggiero (1999) fa sulla *schiavitù* come metafora utilizzata per la condizione di dipendenza dalle droghe e per descrivere le condizioni di coazione in cui molte donne esercitano la prostituzione.

Il richiamo di alcune zone come quella della Bruciata a Modena consiste nel riunire insieme attività economiche lecite, e un ben più vasto raggio di merci, ed esperienze, tra cui i servizi sessuali e la vendita e il consumo di droghe.

Alla fine degli anni '90, la presenza nei dintorni della Bruciata di mercati irregolari e illeciti, descritta con la medesima metafora del «bazar» dalla sindaca di Rubiera, Anna Pozzi, diede vita ad una fulminea e dura protesta dei residenti

⁵² In base a questo elemento – sostiene Ruggiero (1999) – in entrambi i casi il proibizionismo trova un forte argomento per invocare l'intervento dello stato in base alla negazione della capacità di scelta dei soggetti – schiavi –, laddove sarebbe al contrario considerata una invadenza illegittima sulle libere scelte individuali (fintanto che queste non danneggiano il benessere degli altri).

sulla via Emilia, dove «una quindicina di residenti sono scesi in strada contro la presenza delle prostitute e degli spacciatori nord-africani (...)»⁵³.

«Per un anno il paese era stato oggetto di una sorta di invasione malavitosa, cioè c'era un po' di prostituzione, ma non erano tantissime in questa fase, due o tre punti classici: il distributore di benzina, l'ingresso della città, la zona industriale verso Reggio. Le prostitute erano la punta dell'iceberg. Noi avevamo una corrente continua di squadre composte da 10 persone che 5 o 6 volte al giorno a piedi dal casello [autostradale, *N. d. R.*] di Modena nord, percorrevano quegli 8 - 10 km che servono per arrivare qua lungo la via Emilia: ognuno era armato di palline piene di eroina, o bustine o pasticche, poi si fermavano nel centro del paese, qui davanti la sede del municipio, e spacciavano davanti agli occhi di tutti. (...) per noi era un fenomeno totalmente nuovo. Poi abbiamo avuto una segnalazione dalle farmacie che il consumo di siringhe monodose era passato in un mese da 30 siringhe mensili a 770, e quindi qua era diventato *il bazar*: non è che a Rubiera sia esploso il fenomeno della tossicodipendenza, abbiamo i tossicodipendenti storici, ma qui venivano da tutta la regione a rifornirsi»⁵⁴.

Le *sex workers* che lavorano in zone dove c'è presenza di spaccio si trovano in mezzo alle proteste e alle manifestazioni di intolleranza più violente, dato il legame che viene presupposto tra le due figure ideali del «bazar» urbano, prostituta e spacciatore. Nonostante la storia di Rubiera mostri la competizione tra i gruppi che controllano il mercato della prostituzione di strada per il dominio su un territorio, non consente di osservare altre connessioni tra i due mercati se non l'insistere sullo stesso «crocevia dell'Emilia facilmente raggiungibile da vari capoluoghi»⁵⁵.

«Poi una sera ci fu una sorta di azione dimostrativa della malavita. Alle due di notte, mentre stavo tornando a casa vedo la via Emilia bloccata. Pensavo fosse il solito incidente, poi mi accorgo che c'erano 5 viados che giravano sulla mezzera e avevano bloccato il traffico, e ai lati, con tutta la folla di cittadini, c'erano altre prostitute e i loro protettori con i cellulari, come se prendessero ordini. Allora, io ho chiesto un cellulare in prestito, perché

⁵³ Gazzetta di Reggio, Rubiera, *L'emergenza prostituzione sulla via Emilia. Presidio dei cittadini*, 30 agosto, 1998.

⁵⁴ Intervista alla sindaca di Rubiera (Reggio-Emilia), Anna Pozzi, rilasciata nel 2002.

⁵⁵ Marini A., Offeddu L., *Modena vuol riaprire le case chiuse*, Il Corriere della Sera, 23 febbraio 1998.

non l'avevo ancora (l'ho comprato dopo questo episodio!) e un gentile viados, rivale di queste prostitute, probabilmente c'era in atto una guerra tra bande rivali, mi ha dato il cellulare, con cui ho telefonato al 113. Sono arrivati, e ho fatto caricare queste persone (...) la cosa stava diventando qualcosa di più del buon costume»⁵⁶.

Negli stessi anni, a Modena, una protesta ancora più estesa e violenta di quella di Rubiera esplode nel quartiere della Crocetta, una zona popolare «piena di palazzoni abitati da tanti lavoratori del sud»⁵⁷ nel quadrante periferico a nord-est vicino alla zona industriale Nonantolana, la cui scomparsa dalle aree stabili del mercato del sesso locale è ora possibile capire⁵⁸.

Alla Crocetta, secondo la cronaca locale dell'agosto 1997, un centinaio di residenti si sono mobilitati e sono scesi in strada a protestare e a presidiare la loro zona «allontanando stranieri e tossicodipendenti»⁵⁹.

«[La crisi esplode una sera in cui, *N. d. R.*] cinque residenti hanno immobilizzato e picchiato un marocchino, conosciuto come abituale spacciatore, che passava in quella zona. Lo hanno circondato, lui è riuscito a scappare, ma gli altri lo hanno raggiunto, buttato a terra e pestato. La notizia dell'aggressione non è stata confermata dalle forze dell'ordine, ma molti hanno assistito al pestaggio, senza intervenire per porvi fine. E il giovane marocchino, uno dei tanti "irregolari" della Crocetta, non si è certo presentato in Questura, per non rischiare l'espulsione dal Paese. Il rischio è che in questa situazione caldissima qualcuno possa spingersi a farsi giustizia da sé. "E' legittima difesa - sostengono a decine alla Crocetta - siamo stanchi di convivere col degrado, la prostituzione e le lotte fra bande rivali di spacciatori che si affrontano per il controllo del territorio"»⁶⁰.

«I cittadini da parte loro non fanno distinzioni politiche, ma chiedono soltanto di ripulire il quartiere»⁶¹, chiosa il giornalista, dopo aver rivelato le voci della presenza di camicie verdi⁶² nei presidi spontanei dei cittadini, e di qualche provocatore a cui la polizia avrebbe sequestrato bastoni e armi rudimentali.

⁵⁶ Intervista, alla sindaca di Rubiera (Reggio-Emilia), Anna Pozzi, *op. cit.*

⁵⁷ Salinaro P., *Notti di ronde antiextranieri*, Resto del Carlino, Modena, 30 agosto 1997.

⁵⁸ Cfr. Capitolo 2, fig. 2.7, p.57.

⁵⁹ Salinaro P., *Notti di ronde*, *op. cit.*

⁶⁰ Salinaro P., *Notti di ronde*, *op. cit.*

⁶¹ Salinaro P., *Notti di ronde*, *op. cit.*

⁶² La camicia verde è l'abbigliamento dei militanti della Lega Nord.

Dagli anni '90 le *sex workers* vengono letteralmente inglobate, scomparendo, nel conflitto dei cittadini contro gli stranieri, la criminalità di strada e i mercati illeciti. La presenza di una *sex worker* sulla via si tramuta nel segnale di un più vasto *milieu* che offre un ulteriore repertorio di pericoli e di minacce al sentimento di vulnerabilità, anche fisica, dei residenti:

“Per mezzo della presente i cittadini del quartiere Navile desiderano portare a Vostra conoscenza la devastante situazione di degrado esistente. Il dilagare della delinquenza, spaccio, nomadi, prostituzione, negozi abusivi, esercizi che svolgono dubbie attività, case di appuntamento cinesi hanno ridotto il quartiere in condizioni pietose, è il peggior quartiere di Bologna. Andremo al Consiglio Comunale per discutere tale petizione”⁶³.

Dal secondo decennio vedremo appiattirsi anche la linea del conflitto originario tra le prostitute e i loro protettori. Reinterpretato nel contesto globale in termini di conflitto tra stranieri - da un lato le vittime e dall'altro i trafficanti - lo vedremo stemperarsi in quello dello stato contro l'immigrazione irregolare e la criminalità organizzata transnazionale.

A favorire tale scomparsa dai problemi sollevati dai cittadini hanno contribuito anche le tecniche di invisibilizzazione dei protettori-trafficanti nelle attività logistiche e di controllo sulla forza lavoro, che si sono via via affinate negli anni.

La petizione dei bolognesi del 1990 includeva nell'affresco della vita notturna sui viali della circonvallazione la sorveglianza discreta dei «"protettori"» automontati che le avvisano e le aiutano a lasciare precipitosamente la zona quando essi hanno notizia o sospetto che stia per essere compiuta una “retata”»⁶⁴; così come la lettera inviata alle autorità cittadine dai bagnini di Rimini, «disperati» nel vedere «seriamente minacciato alle fondamenta il successo delle

⁶³ Petizione del Comitato Cittadini Navile di Bologna, 2001, cit. in Bologna Today, *Navile, la petizione dei cittadini stremati: 750 firme anti-degrado*, 27 settembre 2011.

⁶⁴ «Un tranquillo quartiere trasformato in una squallida casa di tolleranza», in Barbagli Marzio (1999), *Egregio signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta delle istituzioni sui problemi della sicurezza*, Bologna, Il Mulino, pp. 139-141.

attività [balneari, *N. d. R.*] pazientemente guadagnato con anni di lavoro»⁶⁵
denunciava la presenza diretta dei protettori sulla via:

«Con la presente desideriamo informarvi di una situazione al limite della sopportazione. Sin dall'inizio della stagione in corso riscontriamo ogni mattina all'apertura dei nostri esercizi scene spiacevoli e aberranti tanto per noi quanto per i turisti nostri clienti. (...) Chiediamo pertanto il vostro ausilio affinché vengano presi seri e immediati provvedimenti in merito; seri rimedi in quanto noi da singoli cittadini con tanta buona volontà ci siamo cimentati in opere di bonario allontanamento ben consapevoli del divieto di accesso alla spiaggia dall'una di notte alle 5 del mattino, venendo solo derisi, umiliati e addirittura minacciati dai protettori, anch'essi di colore»⁶⁶.

Dopo circa un decennio molte testimonianze degli operatori di strada concordano nel segnalare l'esistenza di *sex workers* con funzioni di controllo sulle altre:

«Anche quest'anno abbiamo ottenuto buonissimi risultati, sono state infatti 27 le ragazze tolte dalla strada direttamente dalle Unità di Strada, spesso con azioni al limite della sicurezza. (...) Dopo il contatto preso da parte del Comune di Bologna non abbiamo avuto più nessuna difficoltà con i corpi di polizia, che anzi ci hanno aiutato quando è servito togliere dalla strada le ragazze che controllano per far scappare le altre»⁶⁷.

Come viene precisato dalla comandante di Polizia municipale di Zola Predosa, Paola Lipparini, gli scenari di criminalità, di cui le prime vittime sono le *sex workers* stesse, possono essere forti e inquietanti, ma nell'insicurezza lamentata dagli abitanti rimangono per lo più sottointesi. Tali preoccupazioni fanno parte di una consapevolezza e di una conoscenza del fenomeno meno

⁶⁵ Lettera di un gruppo di operatori turistici operanti sulla spiaggia di Bellariva di Rimini (Lungomare di Vittorio), Rimini, 6 luglio 1996, Comune di Rimini, Prot. N. 5337.

⁶⁶ Lettera di un gruppo di operatori turistici, *op.cit.*

⁶⁷ Relazione dell'Unità di strada di Bologna, 2004. L'Unità di strada gestita dall'Associazione Papa Giovanni XXIII durante il mandato di governo guidato dal centro-destra (2000-2004), ha seguito una filosofia d'intervento del tutto eccentrica rispetto alle altre Unità di strada. I volontari offrono protezione alle vittime e favoriscono l'uscita dalla prostituzione.

immediata rispetto alle percezioni derivanti dalla semplice compresenza nello spazio urbano, e perciò danno vita a forme di lotta politica diverse dalle proteste.

«Ritengo che la prostituzione su strada incida soprattutto sulla percezione d'insicurezza da parte dei cittadini in quanto evoca un senso d'abbandono del controllo sociale nelle aree in cui essa si manifesta. Tale attività *lascia inoltre sottintendere* scenari di sfruttamento e tratta di persone deboli e svantaggiate. Non è da trascurare inoltre il degrado creato dalla presenza di rifiuti derivanti dall'attività di prostituzione e la presenza di persone considerate "sospette" da parte della cittadinanza»⁶⁸.

Con la prima presa di coscienza della realtà criminale che organizza la prostituzione straniera le ansie collettive si focalizzavano sulle figure meno visibili, ma non per questo meno pericolose, dei trafficanti-sfruttatori, detti anche *sponsor*, di cui, tra gli europei, i più temibili in quegli anni erano «gli albanesi»⁶⁹.

Per una parte dell'opinione pubblica il timore risiede nel fatto che i comportamenti criminali dei lenoni stranieri hanno una portata molto più ampia «che non la semplice lotta per dominare le donne»⁷⁰; dallo sfruttamento della prostituzione essi accumulano le risorse che servono ad investire in altri mercati illegali⁷¹. Da ciò deriva anche il pericolo che l'infiltrazione della criminalità

⁶⁸ Intervista a Paola Lipparini, comandante della Polizia municipale di Zola Predosa, Bologna, somministrata nel 2012.

⁶⁹ Secondo i risultati della ricerca di Enzo Ciconte (2005) sulla tratta di donne dall'est Europa in Italia, nel periodo che qui ci interessa (1996-1999) gli albanesi rappresentano il gruppo più numeroso tra le nazionalità dei trafficanti-sfruttatori (51% di un campione di 1.940 casi) e «la caratteristica principale di questi gruppi albanesi è il metodico ricorso alla violenza fisica, psicologica e sessuale. Quello della violenza non è un dato antropologico che potrebbe connotare un gruppo etnico come qualcuno, con un fondo di razzismo, potrebbe pensare. La violenza, per questi gruppi, è una vera e propria tecnica di lavoro, uno strumento per piegare ed annullare la volontà altrui. Appena una donna è nelle loro mani viene violentata» (ivi, 85).

⁷⁰ Damonte Alessia, Neresini Federico, *op. cit.*, p. 33.

⁷¹ Secondo i risultati della ricerca sulla tratta dall'est Europa di Enzo Ciconte (2005), nello sfruttamento della prostituzione non sono coinvolte solo «grandi organizzazioni in grado di movimentare e di far spostare decine o centinaia di donne all'anno, ma anche gruppi di piccole dimensioni o gruppi familiari o composti addirittura da singoli individui» (ivi, 81). L'evoluzione dei gruppi di trafficanti-sfruttatori in organizzazioni di stampo mafioso è verificata per i «criminali albanesi che hanno mostrato una straordinaria capacità di inserirsi nei circuiti

straniera nel territorio si connetta alla malavita locale⁷² e diventi stabile, come l'organizzazione della prostituzione al chiuso, in appartamenti e in hotel, benché ancora embrionale in questi primi anni '90, fa prevedere ai più accorti.

L' «indotto criminoso» della prostituzione è, quindi, una delle narrazioni cruciali che motivano le preoccupazioni espresse dai cittadini, ma non sempre viene associato alla criminalità organizzata e allo sfruttamento della prostituzione altrui, quanto piuttosto alla presunzione del coinvolgimento di chi sfrutta in vari episodi di microcriminalità, come afferma chiaramente un rappresentante di un comitato cittadino:

«Non è la prostituzione in sé e per sé che costringe a chiudersi in casa, ma la prostituzione, più gli scippi, più i furti, più lo spaccio – tutta quella malavita che in qualche maniera si collega al terreno fertile che si sta creando, di cui la prostituzione è solo un aspetto»⁷³.

A spiegare questo slittamento delle conseguenze negative attribuite alla presenza del mercato del sesso, da pericolo criminale-mafioso a pericolo micro-

transnazionali gestendo varie reti criminali, da quella del commercio delle armi al traffico degli stupefacenti, al traffico e alla tratta degli esseri umani» (ivi, 78). A partire dall'inizio del nuovo millennio gli albanesi lasceranno progressivamente il campo ai gruppi rumeni. Per ciò che riguarda la prostituzione proveniente dall'Africa occidentale, è anch'essa connessa al crimine organizzato (IOM, 2006). Dall'inizio degli anni '90 le organizzazioni nigeriane strutturate secondo un modello a rete molto efficiente, scarsamente gerarchico e in continuo cambiamento poiché basato su alleanze a breve termine su specifici progetti, si occupano sia di tratta delle donne, sia di frodi finanziarie, sia di traffico internazionale di droga (Monzini, 2004).

⁷² Per ciò che si evince dai risultati di indagine, gli italiani coinvolti nello sfruttamento della prostituzione costituiscono un gruppo consistente, ma a differenza di tutte le altre nazionalità «i nostri connazionali non sono associati in vere e proprie organizzazioni criminali (...). Salvo rare eccezioni, sono state costantemente riscontrate situazioni nelle quali gli italiani hanno offerto, anche individualmente, una serie di servizi di supporto (...) e sono rappresentati soprattutto da una serie di figure, tra le quali spiccano quelle di proprietari di immobili, di albergatori, di titolari di locali da intrattenimento e di tassisti» (Cicconte, 2005, 172). Come ipotizza Vincenzo Ruggiero (2008) nelle sue considerazioni sui rapporti dei gruppi organizzati stranieri con la criminalità italiana, in alcune regioni e rispetto ad alcuni settori di attività illecite i due gruppi sono indipendenti in quanto gli italiani sono impegnati in attività produttive e finanziarie legittime.

⁷³ Damonte Alessia, Neresini Federico, *op.cit.*, p.41.

criminale, interviene la considerazione che nell'immaginario collettivo la prostituzione costituisca un topos mitico-letterario, in cui essa è necessariamente parte integrante di una subcultura criminale da cui deriva, secondo Hubbard (1998), l'inevitabile connessione tra prostituzione, violenza e crimine.

Soglie di quantità

La terza dimensione della visibilità, anch'essa non facile da determinare, è relativa alla quantità e alla concentrazione delle *sex workers* in alcune zone urbane. Molte interpretazioni sulle tensioni sociali alimentate dalla prostituzione di strada trovano giustificazione nell'aumento dell'offerta (a fronte di una domanda relativamente stabile⁷⁴). Secondo questo punto di vista è sulla scala della quantità che si determina la soglia tra l'accettabilità e l'inaccettabilità della prostituzione, sia in strada che negli appartamenti.

«Secondo me il problema è solo dato dalla quantità del fenomeno: c'è una soglia al di sopra della quale scatta una frattura nella capacità di accettare le criticità e le differenze. Se viene superata questa soglia, scatta un meccanismo di rigetto. Se il fenomeno è in qualche modo metabolizzabile, presente, ma non è tale da generare allarme sociale, e quindi da creare condizioni di messa in difficoltà della percezione della qualità di vita della cittadinanza, il fenomeno è gestibile e trova anche le dimensioni di tolleranza relativamente governabili (...), è un problema di dimensione»⁷⁵.

«Agli inizi la questura non collaborava e il questore mi diceva, battendomi la mano sulla spalla: - "...ma sì, lei deve sopportare i fenomeni di spaccio, di delinquenza, di prostituzione, cosa vuol che sia..." -. Io gli rispondevo che un fenomeno contenuto è un conto, ma l'invasione è un altro...un conto è la prostituta storica, un conto è una ogni dieci metri, cioè, è la quantità»⁷⁶

⁷⁴ Tra i rari studi sulla domanda si segnala: Anderson, Bridget and O'Connell Davidson, Julia (eds.) *Trafficking – A Demand Led Problem?*, 2002, Stockholm, Save Children Sweden, *Is trafficking in human beings demand driven?: a multi-country pilot study*, Geneva, 2003, International Organization for Migration, IOM migration research series, 15.

⁷⁵ Intervista al sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, *op.cit.*

⁷⁶ Intervista alla sindaca di Rubiera (Reggio-Emilia), Anna Pozzi, *op. cit.*

Tuttavia l'ipotesi è che, da variabile cruciale, la quantità diventi sempre più secondaria durante il ventennio considerato, mano a mano che si generalizza il principio che la prostituzione vada bandita dallo spazio pubblico.

Tra i diversi casi che esamineremo è emblematico il dialogo, tratto dalla stampa locale, tra un funzionario del Comune di Bologna e il portavoce politico del comitato cittadino delle Pioppe, nel quartiere popolare, periferico e molto allarmato⁷⁷ di Borgo Panigale.

Nel secondo decennio, infatti, l'epicentro della protesta a Bologna si sposta dai viali sulla via Emilia Ponente, divenuta la zona principale del mercato locale. La protesta più vistosa si concentra alle Pioppe, nella zona stabile vicino al raccordo con l'autostrada, all'inizio di via Rigosa. Nel democratico contesto di un'audizione alla commissione Affari generali del Consiglio comunale nel 2008, il comitato dei cittadini minaccia di bloccare la via Emilia se le istituzioni non risolveranno il problema.

Il funzionario del Coordinamento sociale e salute del Comune risponde che il numero delle *sex workers* è praticamente dimezzato:

«In una recentissima rilevazione del 24 gennaio 2008, tra le ore 14 e le 17, sono state contate 13-15 unità, per lo più rumene adulte e donne della ex Jugoslavia, mentre nel passato erano 25-30 e - assicura - il racket delle minorenni ora non c'è più». Inoltre, il funzionario ricorda «le 130 multe per divieto di fermata ai clienti fatte dal giugno 2007 nelle strade del quartiere e l'identificazione nello stesso periodo di 150 persone, con cinque denunce (...)»⁷⁸.

Il rappresentante politico che aveva chiesto l'udienza coi residenti risponde:

⁷⁷ Già nel 2005 il quartiere di Borgo Panigale risulta quello più "allarmato" di Bologna, secondo il numero di segnalazioni e di richieste di intervento contro situazioni di degrado urbano raccolte dal settore sicurezza del comune. Fonte: Rapporto del settore sicurezza del Comune di Bologna, 30 maggio 2006.

⁷⁸ Il Resto Del Carlino, Bologna, *Alla Pioppa - Residenti contro le prostitute: "Cacciatele o blocchiamo la via Emilia"*, 29 gennaio 2008.

«Chi se ne frega se sono di meno, il punto è che non va bene (...). Per strada non si può»⁷⁹.

Non meno convincenti tra le prove raccolte a favore della nostra ipotesi, sono le proteste dei cittadini a fronte di numeri bassi o contenuti di *sex workers*, indifferentemente dagli ambiti urbani in cui sono collocate: dalle zone di pregio, come abbiamo visto succedere a Ravenna negli stessi anni, ai quartieri di prima periferia, come ci mostrano i casi di Reggio Emilia e Ferrara, fino alle zone estremamente periferiche, come quella delle Pioppe a Bologna e come abbiamo visto a Rubiera, dove le prostitute lavorano «in due o tre punti classici» e non rappresentano che «la punta dell'iceberg».

Nel primo decennio del nuovo secolo, quando la prostituzione di strada aumenta anche nei capoluoghi come Reggio Emilia, in cui era precedentemente molto ridotta, si osserva la nascita di nuovi comitati di cittadini nei quartieri dove è insediata. Nonostante nel 2007 il peso del centro storico non superi il 3,6% del mercato locale (cioè una presenza media di 4 *sex workers* sulle 120 stimate) a fronte del 55,3% (cioè una presenza media di 70 *sex workers*) che si concentra in via Emilia Ovest⁸⁰, le proteste non si limitano alle frazioni di Villa Celle e Calé sulla direttrice per Parma. Nel quartiere a nord-est, dalla stazione dove si insinua la via Emilia Est (in quel tratto chiamata via Emilia all'Ospizio) verso il centro città, prende piede la mobilitazione «contro il degrado, le cattive condizioni igieniche attorno e dentro i condomini, l'illegalità fatta di spaccio di droga, clandestinità e prostituzione praticati alla luce del sole»⁸¹.

Anche a Ferrara dai primi anni del duemila le mobilitazioni dei cittadini si accentuano e la prostituzione comincia ad essere annoverata tra i problemi che assillano lo spazio pubblico. Nel rapporto sulla sicurezza del 2006, che il prefetto presenta come ogni anno al Consiglio comunale, ritroviamo la valutazione delle forze dell'ordine sulle due zone considerate a rischio, e dove sono attivi due comitati cittadini: il Grattacielo, cioè la zona residenziale centrale vicino alla

⁷⁹ Il Resto Del Carlino, Bologna, *Alla Pioppa - Residenti contro le prostitute: "Cacciatele o blocchiamo la via Emilia"*, 29 gennaio 2008.

⁸⁰ Cfr. Capitolo 2, tab. 2.4, p.60.

⁸¹ Gazzetta di Reggio Emilia, *Contro il degrado del quartiere pronti allo sciopero dell'ICI*, 24 settembre 2007.

stazione; e i dintorni di viale Krasnodar, una zona instabile del mercato del sesso adiacente a quelle stabili di via Bologna e della zona Fiera.

«Nel 2005 sono state effettuate ben 11 operazioni straordinarie, con moltissimi arresti soprattutto per spaccio di droga (...), mentre la situazione di viale Krasnodar, nel quartiere circostante la Fiera, è marginale: sia relativamente ai problemi di sicurezza – in questa area sono segnalati alcuni ‘viados’⁸² –, sia relativamente al peso della zona sul mercato locale: le zone a luci rosse restano la Stazione e le circonvallazioni. E’ quasi scomparsa — evidenzia il prefetto — la presenza di prostitute italiane»⁸³.

L’ultima prova, a cui sottoponiamo l’ipotesi che la quantità sia una variabile fragile e non sempre efficace per determinare l’accettabilità sociale della prostituzione, è relativa ad un caso in cui, a fronte di un numero consistente, ma costante di *sex workers*, non si verificano proteste. L’importanza di questo caso specifico è che ci permette di capire un secondo significato attribuito alla dimensione quantitativa del fenomeno da parte sia dei cittadini che degli amministratori locali, cioè la preoccupazione per la sua ingovernabilità complessiva: nell’insediamento, nelle modalità e nell’estensione.

La componente più grande della prostituzione transessuale, come già detto, esercita in Romagna⁸⁴. Rimini è il luogo di insediamento più antico del collettivo delle latino americane, che arrivarono già anni prima dell’eterogeneo contingente delle donne non comunitarie, ma non sembra aver colpito particolarmente l’attenzione dei cittadini e gli intervistati gli attribuiscono «le caratteristiche di un settore sostanzialmente marginale» (Damonte e Neresini, 1998, 30).

Il confronto della percezione dei residenti rispetto ai due diversi segmenti fa emergere che:

⁸² Da notare il termine ‘viados’ utilizzato non solo nella chiacchiera verbale da molti testimoni e sindaci, ma nel comunicato stampa ufficiale di un organo istituzionale.

⁸³ Il prefetto Giuseppe Ferorelli, in *Comunicato stampa* del Consiglio Comunale di Ferrara, 22 novembre 2006.

⁸⁴ Comunità stabili di transgender di origine sudamericana e successivamente naturalizzati si insediano non solo lungo la riviera adriatica tra Rimini e Ravenna, ma anche nell’entroterra tra Riolo Terme e Faenza.

«La prostituzione femminile appare negli anni '90 come un mercato completamente deregolato, ossia soggetto esclusivamente alle variazioni quantitative della domanda secondo la stagionalità dei flussi turistici (...), quello transessuale viene descritto come numericamente costante, indifferente a tale ciclicità. Questa numerosità costante lascia pensare all'esistenza di un controllo sull'offerta, autonomamente gestita o imposta che agisce selettivamente sulla sua possibilità di espansione»⁸⁵.

Secondo l'ipotesi avanzata dagli autori sarebbe proprio tale capacità di regolazione interna a rendere la prostituzione transessuale un fenomeno sostanzialmente tollerato o ignorato dai residenti. Un'ipotesi che trova riscontro nell'esplicita strategia di insediamento delle transessuali latino americane sulla costa adriatica: un'enclave che doveva garantire loro, come abbiamo precedentemente ricostruito, «la tranquillità di non essere viste dalla gente»⁸⁶.

Ciò che viene rimarcato dalla comparazione tra le dinamiche di questo collettivo di transgender e le dinamiche del nuovo contingente delle giovani donne straniere è che quest'ultimo ha rotto quel tacito accordo secondo cui la prostituzione può esistere se si mantiene separata dalla città e si situa in una sfera *altra* rispetto ai tempi e agli spazi della vita quotidiana delle comunità locali, in dimensioni e forme regolamentate.

Soglie di urbanità

La quarta dimensione della visibilità è lo *stile* di lavoro⁸⁷ delle *sex workers* e le modalità in cui si svolgono gli scambi sessuali nel contesto della prostituzione di strada.

⁸⁵ Damonte e Neresini, 1998, *op.cit.* p. 30.

⁸⁶ Cfr. Capitolo 2, p. 79.

⁸⁷ Per stile di lavoro intendo lo stile dell'attore, nel nostro caso la *sex worker*, separabile almeno analiticamente dalla strumentalità dell'azione, nel nostro caso il *sex work*. Per approfondimenti (Bimbi, 1995; Hochschild, A.R., 2002, 2006).

I residenti stigmatizzano il rapporto utilitaristico delle «mercenarie» con la città (come ogni *city users*⁸⁸ molte *sex workers* arrivano in treno da altre città e da fuori regione, lavorano e ripartono). Le relazioni delle *sex workers* con lo spazio urbano e i suoi abitanti viene avvertito in termini di disprezzo dei codici che le regolano: lo spogliatoio a cielo aperto (il cambio degli abiti da lavoro in strada nelle pensiline dei bus); l'adescamento attivo e molesto; il consumo delle prestazioni nelle auto parcheggiate sul luogo; i rifiuti lasciati nei posti di lavoro. I residenti si sentono importunati, «chiusi in casa per non essere costretti a guardare spettacoli inverecondi», a rischio di infezioni per i resti degli incontri sessuali sparsi in giro.

Lo stile delle *sex workers* straniere si presta ad assumere, nei punti di vista espressi nelle lotte dei residenti, i toni di un comportamento non solo scandaloso e indecente, ma aggressivo, prevaricatore, prepotente.

Il sentimento di smarrimento di fronte alle nuove presenze trova nello stile attivo di molte *sex workers* la leva per operare un incredibile capovolgimento di senso, quello che attribuisce un'intenzione di minaccia fisica al corpo femminile nudo sulla via.

Non è possibile approfondire oltre la questione dello stile attoriale nella prostituzione di strada in assenza di uno studio adeguato e della parola dei soggetti, ma è ragionevole supporre che i codici dell'apparire, del corpo e della sessualità siano temi «forse meno rassicuranti della musica, del cibo, della moda»⁸⁹, ma esattamente come questi ultimi vengono diversamente interpretati dai diversi attori. Sono innumerevoli gli esempi relativi alle attribuzioni, da parte dei più diversi testimoni, di differenti modalità dei diversi gruppi di interpretare l'esercizio sulla strada: dalle nigeriane «che ti entrano in macchina»⁹⁰, allo «stile

⁸⁸ *City users*, ossia quelle popolazioni che rispetto alle altre mantengono con la città legami quasi esclusivamente strumentali e di consumo (Martinotti, 1993, 43, *cit.* in Damonte, 1999).

⁸⁹ Augustin L. (2005).

⁹⁰ Maluccelli L. (2010).

di adescamento e di abbigliamento più provocante delle latinoamericane⁹¹, a quello più discreto delle comunitarie⁹², e così via.

L'adescamento attivo, quando non effettivamente molesto, utilizzato da molte *sex workers* ha diverse funzioni, tra cui è ipotizzabile quella di attrarre i clienti e ottenere un vantaggio competitivo nel mercato. In realtà, nelle complesse condizioni di controllo e sorveglianza in cui si svolgono l'esercizio dell'attività e la vita stessa di molte *sex workers*, gli stili di lavoro ci raccontano molto di più sulle logiche che attualmente governano il mercato g-locale dei servizi sessuali, a partire dal basso grado di autonomia con cui le *sex workers* esercitano il mestiere.

Lo si può apprezzare a cominciare dal fatto che l'utilizzo di uno stile più aggressivo di alcuni gruppi di *sex workers* è legato ai momenti di crisi e di diminuzione del lavoro, su cui giocano non solo le forze economiche del mercato, ma anche quelle delle autorità pubbliche che proprio sulla dissuasione della domanda avevano unanimemente finalizzato la regolazione normativa.

Il primo esempio tratto dalla relazione 2007/2008 della nuova unità di strada del comune di Bologna, nell'anno cruciale dell'offensiva securitaria dei sindaci capeggiata dal ministro dell'Interno, Roberto Maroni della Lega nord, suggerisce che questo tipo di strategia competitiva è agita dai gruppi di *sex workers* più giovani, meno istruiti e più controllati da terzi.

«Una delle caratteristiche più evidenti del fenomeno prostituzione è la sua continua mutazione: una tendenza che nell'ultimo anno ha avuto una sensibile e decisa accelerazione. L'elemento che ha caratterizzato e influenzato la prima parte del periodo considerato è senza dubbio l'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione Europea. (...) e il deciso aumento di donne rumene che hanno sostituito quelle degli altri paesi dell'Europa dell'est. (...). Un altro dato rilevante e anche molto evidente, ma non facilmente verificabile, è l'abbassamento dell'età delle donne: la percentuale più consistente delle quali è sotto i vent'anni. Rispetto a qualche anno fa la composizione è molto cambiata: le ragazze provenienti dall'Est Europa avevano un livello di istruzione medio alto, mentre oggi hanno un livello medio basso, un dato questo desumibile anche dalla difficoltà registrata dagli

⁹¹ Comitato di via Melato, *La prostituzione in strada arriva in via Emilia all'Ospizio*, pubblicato il 30 settembre 2012.

⁹² Intervista a Franco Boldini, coordinatore dell'Unità di strada di Modena, rilasciata nel 2012.

operatori nel veicolare messaggi e campagne di sensibilizzazione. (...). [Inoltre, *N. d. R.*] c'è un relativo cambiamento delle modalità e delle forme dell'esercizio: *una frequente presenza in strada di ragazze seminude anche durante le ore diurne e in zone altamente trafficate*, questo soprattutto nel periodo estivo 2007; una maggiore concentrazione in particolari zone, la ricomparsa in alcune aree centrali dalle quali il fenomeno era sparito» [corsivo mio].⁹³

Per rientrare più in fretta possibile dalle perdite subite, gli imprenditori illegali mettono in campo le risorse migliori e le strategie più collaudate: donne sempre più giovani e abbigliamento sempre più provocante. Una strategia del massimo rischio che si basa su due condizioni: il continuo e veloce ricambio dell'offerta e il parallelo indebolimento delle capacità delle *sex workers* di determinare le proprie condizioni di vita e di lavoro.

Un metodo esattamente contrario a quello che ha caratterizzato in passato le professioniste italiane per non esporsi al vilipendio della gente comune e all'azione di polizia:

«E' successo persino che a Como, un gruppo di prostitute della Valassina siano riuscite a mettersi d'accordo su come vestirsi, fronteggiando così tutte insieme il tentativo della questura di cacciarle dal loro pezzo di strada per questioni di "buon costume" e abituando i clienti a un *look* decisamente moderato»⁹⁴.

Se queste erano le strategie con cui le *sex workers* autonome curavano i propri interessi, esse davano al contempo lezione di stile e di urbanità.

Espressione di quel «processo di civilizzazione» che ebbe inizio secoli fa proprio con «l'autocontrollo corporeo», i comportamenti delle *sex workers* autonome tentano di innescare un cambiamento nei rapporti con la città. Possiamo escludere che sia per il sentimento di vergogna o di colpa che nasce quando, secondo Norbert Elias, il dominio sul proprio corpo o linguaggio non viene esercitato adeguatamente⁹⁵; piuttosto, come afferma Richard Sennett

⁹³ Progetto Artemide, Comune di Bologna e MIT (Movimento Identità Transessuale), Relazione Attività, 2007/2008.

⁹⁴ Teodori Maria Adele, (a cura di), *Lucciole in lotta, la prostituzione come lavoro*, Sapere 2000, Roma 1986, cit. in Tatafiore (1994).

⁹⁵ Norbert Elias, *The civilization process*, 1936, cit. in Sennett, 2012, pp.134-135.

(2012), questo accade perché nell'urbanità esse riconoscono il veicolo che conduce «a rapporti sociali di natura collaborativa»⁹⁶.

Per Roberta Tatafiore (1994) le strategie discrete delle *sex workers* servono anche ad ottenere un «cliente beneducato»

«(...) nel senso di educato bene a pretendere solo quello che è disposto a pagare. [Un cliente beneducato, *N. d. R.*] è l'orgoglio della prostituta perché aumenta il valore del proprio lavoro e il prestigio della propria categoria d'appartenenza» (ivi, 24).

L'ipotesi, paradossale per chi indica la visibilità delle *sex workers* come l'evidenza di una minaccia, è che tali strategie siano, all'opposto, indicatore della maggiore vulnerabilità dei soggetti che le praticano.

Come vediamo nei casi delle giovanissime donne europee che, sulla intensa spinta dei flussi determinati dall'allargamento dello spazio di mobilità europeo, inflazionano il mercato e nell'estate del 2007 vengono esposte a lavorare svestite di giorno sulle direttrici di traffico; o del collettivo transessuale sudamericano, il cui stile aggressivo viene fatto risaltare dal confronto con quelli più discreti adottati ormai dai gruppi più stabili. L'ondata repressiva di ordinanze del 2008 modifica radicalmente le modalità di adescare e di apparire in strada, come testimoniano le annotazioni delle operatrici sul campo:

«Non sono più le grandi arterie quelle più frequentate ma le stradine laterali e interne dove è più facile avvistare la presenza delle forze dell'ordine. Le donne non esercitano più in gruppi numerosi ma più isolatamente, distanti l'una dall'altra, in posti meno trafficati. Ma è la modalità di stare in strada che ha subito il cambiamento più visibile, l'abbigliamento infatti è molto più serio, le minigonne hanno lasciato il posto ai pantaloni, senz'altro più pratici in una eventuale retata con relativo espatrio» (...)»⁹⁷. «(...) Oggi il fenomeno è più dimesso, più discreto, meno eclatante, non solo agli occhi degli operatori. Fa eccezione la presenza visibile e vistosa di gruppi di transessuali sudamericane, segnalate periodicamente lungo la Via Emilia. Non essendo stanziali e quindi senza un giro particolare

⁹⁶ «L'urbanità, più che un tratto personale, è uno scambio in cui entrambi i partecipanti fanno sentire bene l'altro» (Sennett, 2012, 134).

⁹⁷ Relazione dell'Unità di strada di Bologna, 2008.

di clienti, hanno bisogno per lavorare di maggiore visibilità che significa spesso essere poco vestite»⁹⁸.

Per individuare chi siano le *sex workers* che adottano stili di lavoro più discreti, continuiamo a seguire le tracce sulle strade delle nostre province. Sulla scia delle fughe dalle zone gestite dai gruppi dediti allo sfruttamento, troviamo vicino ai centri abitati coloro che sono o vogliono diventare autonome. E' la dinamica di questi gruppi che potrebbe spiegare la tendenza alla riurbanizzazione che abbiamo registrato in quasi tutti i capoluoghi. Il ritorno verso gli spazi urbani che furono tra i primi «bonificati» dall'intervento pubblico è motivato dal fatto che nel decennio successivo essi appaiono come luoghi dove poter esercitare liberamente e in condizioni (potenziali) di maggiore sicurezza, proprio in virtù della vicinanza ai centri della vita quotidiana della città.

Per sopravvivere nel campo minato del territorio, come le professioniste degli anni '70 - '80, le *sex workers* autonome di oggi adottano uno stile molto urbano, capace di produrre addirittura civili relazioni di vicinato.

«(...) ad Anzola Emilia le ragazze erano quasi tutte al corrente dell'ordinanza ma ribadiscono che fino a quando non sarebbero state mandate via sarebbero rimaste lì. Da molto tempo le nostre mediatrici consigliavano loro (specie a coloro che stazionavano vicino al centro abitato) di spostarsi altrimenti sarebbe intervenuta la polizia (...). Coloro che stazionano nel centro abitato hanno confessato di stare lì perché i posti non sono controllati dalle reti criminali dalle quali sono state minacciate quando lavoravano fuori dal centro. Hanno ribadito che la loro modalità di stare in strada è tranquilla, hanno cura di non sporcare, di non vestire in maniera scandalosa. Alcune ragazze rumene e moldave che stazionano a Lavino di Mezzo asseriscono di stare lì con il benessere della famiglia che ci abita poiché questa si sente più sicura con la loro presenza»⁹⁹.

Tuttavia le condizioni e i vincoli interni ed esterni al mercato non ha impedito che la sociabilità - in termini di consapevolezza di sé e degli altri¹⁰⁰ -

⁹⁸ Relazione dell'Unità di strada di Bologna, 2010.

⁹⁹ Relazione dell'Unità di strada di Bologna, 2009.

¹⁰⁰ Se tra le conseguenze dell'arrivo degli immigrati nelle città moderne, George Simmel (1910) osserva la riduzione di quella socievolezza la cui forma universale si fonda sul piacere della reciproca compagnia, «la presenza di corpi estranei può però rendere più profonda la

delle *sex workers* più autonome, benché riconosciuta e descritta in vari modi da tutti gli operatori (sociali e di polizia), viene totalmente ignorata da parte dei decisori politici, occupati piuttosto a gestire le emozioni scatenate nella comunità autoctona dall'irruzione delle straniere nel centro urbano.

Nella prospettiva di una competizione per il territorio tra prostituzione e comunità, i sindaci interpretano le strategie di maggior visibilità adottate dalle *sex workers* come l'effetto dell'inefficacia delle battaglie fin qui combattute in nome della civile convivenza.

«Rispetto a questo fenomeno l'azione di contrasto non veniva percepita dall'opinione pubblica all'altezza della situazione, e aveva riflessi molto deteriori, perché questo senso di incapacità a fronteggiare la cosa poi generava una situazione di assoluta strafottenza da parte delle stesse ragazze in strada: aggredivano, o si facevano avanti in modo molto forte nei confronti dei potenziali clienti, o di chi passava semplicemente di lì. Era una situazione che per la sensibilità di una città come Modena, e per il suo senso del civismo, aveva raggiunto livelli troppo alti»¹⁰¹.

Le cronache tuttavia, non riportano nessun segnale di rinascita di civile convivenza¹⁰²: conflitti sempre più aspri continuano ad essere segnalati dalla stampa locale. Dieci anni dopo compaiono le reazioni di gruppi di *sex workers* alla lotta permanente contro di loro intrapresa dalle «piccole comunità di

consapevolezza sociale (...) cioè indurre gli altri a riflettere su valori che erano dati per scontati». La condizione che si sviluppa secondo Simmel nella moderna metropoli è quella della *sociabilità*. Nell'interpretazione che ne offre Sennett (2012) «la sociabilità non è un attivo avvicinamento all'Altro; è consapevolezza reciproca (...). In pubblico l'abitante della grande città indossa una maschera di razionalità e di distacco per proteggersi dalle ondate di stimoli che gli arrivano dall'esterno; se avverte la presenza degli altri, raramente dà a vedere le proprie emozioni» (ivi, 50-51).

¹⁰¹ Intervista al sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, *op.cit.*

¹⁰² Nella sua indagine sulle pratiche sociali di collaborazione e «sulle abilità tecniche necessarie al buon funzionamento di una società complessa», Richard Sennett (2012, 19) prende in esame le diverse modalità dello scambio dialogico e dialettico nella conversazione: la meta di quest'ultima è l'arrivo ad una definizione comune tra i due punti di vista; mentre secondo «il principio dialogico introdotto da Michail Bachtin la conversazione può non risolversi con il trovare un terreno comune (...) piuttosto attraverso il processo di scambio le persone possono prendere coscienza delle proprie opinioni e ampliare la conoscenza reciproca» (ivi, 30).

vicini»¹⁰³. Se gli abitanti riuniti nel comitato cittadino della zona Tempio di Modena esprimono un fastidio controllato di fronte alla presenza delle straniere, quelli di Bologna lamentano la reattività delle *sex workers* contro gli attivisti dei comitati, fino all'episodio accaduto a Parma, in cui la risposta contro il presidente del comitato cittadino di via Saffi, venne dalle stesse organizzata.

«Non siamo tanto ingenui da pensare che il fenomeno della prostituzione sia eliminabile, ma pensiamo che almeno debba essere contenuto a livelli sopportabili (...). Vogliamo la libertà di girare per il quartiere senza dover evitare gruppi di donne in attesa dei clienti»¹⁰⁴.

«Oltre agli atteggiamenti da parte delle donne "che potrebbero essere a malapena tollerati in un night club", i residenti riferiscono di minacce ed intimidazioni nei loro confronti, con lanci di "ingiurie, bottiglie e zoccoli" con chi osa lamentarsi. (...)»¹⁰⁵.

«Erano le 15 e dovevo recarmi proprio a un incontro del comitato quando ho iniziato a sentire schiamazzi e urla sotto casa mia. Erano una decina, mi insultavano e minacciavano. Ho dovuto chiamare il 113. Si tratta di un episodio gravissimo. Il fatto che quelle donne abbiano agito così in pieno giorno vuol dire che si sentono padrone della strada»¹⁰⁶.

La ricostruzione delle tensioni sociali determinate dal processo di insediamento del mercato globale dei servizi sessuali ci permette di stabilire che, nel corso dei vent'anni esaminati, parallelamente alla dinamica di *sprawl* della prostituzione nel territorio, viene a crearsi un effetto di protesta estesa composta da un *continuum* di proteste puntuali, che coinvolgono da poche famiglie a centinaia di persone.

¹⁰³ Il riferimento è al concetto di *Gemeinschaft* di Georg Simmel (*cit.* in Sennett, 2012, 50).

¹⁰⁴ Resto del Carlino, Modena, *Lo sfogo*, *op. cit.*

¹⁰⁵ Il Resto Del Carlino, Bologna, *Alla Pioppa - Residenti contro le prostitute: "Cacciatele o blocchiamo la via Emilia"*, 29 gennaio 2008.

¹⁰⁶ La Repubblica, Parma, *Comitato via Saffi, presidente minacciato sotto casa dalle prostitute*, 25 novembre 2010, dichiarazione di Carlo Giovanni Agostini.

Se negli anni '90 vediamo situarsi le maggiori proteste nei centri storici dei capoluoghi come Bologna e Rimini, con l'eccezione di quelle altrettanto precoci nella zona industriale di Modena e nei centri abitati minori, nel decennio successivo i punti «caldi» sono un po' ovunque, dalle campagne fino ai centri delle città, che tornano ad essere teatro di accese proteste. Le zone che nel primo decennio erano considerate «franche» diventano oggetto di nuove lotte: come il tratto ravennate della statale Adriatica, che diventa zona di conflitto per via della compresenza della prostituzione nei pressi delle strutture per il divertimento delle famiglie e nei piccoli centri abitati che nascono su quella direttrice, sempre più coinvolti dagli spostamenti delle sex workers determinati dalla repressione dell'intervento pubblico; e come la zona industriale di Zola Predosa, la cui «bonifica sociale» inizia con gli anni della crisi economica.

La soglia di visibilità della prostituzione nello spazio pubblico, oltrepassata la quale la reattività e il conflitto dei residenti assumono ormai copioni prevedibili, è determinata da almeno quattro dimensioni che attengono allo specifico processo di localizzazione che stiamo osservando.

La centralità dello spazio occupato dal mercato costituisce una prima soglia invalicabile, insufficiente però a spiegare l'estensione territoriale delle proteste se non viene integrata con altre tre *soglie di visibilità* che emergono dall'analisi: legalità, quantità e urbanità.

Le proteste più violente si determinano sulla seconda soglia, quella dell'illegalità, che non viene individuata nell'organizzazione dello sfruttamento delle prostitute, ma nell'aggregazione spaziale di più attività economiche irregolari e illecite. Dell'esistenza di quelli che Ruggiero (1999) ha chiamato «bazar» urbani, i soggetti che esercitano sulla via fungono da segnali per la popolazione residente e per la polizia. Nel continuum di irregolarità, illiceità e illegalità in cui sono costrette a vivere e a lavorare le *sex workers* immigrate, non solo ogni sfera di diritto soggettivo, ma anche di semplice liceità formale della prostituzione, viene annullata.

Sulla scala della quantità è difficile individuare il punto sul quale collocare la soglia di visibilità. Nell'impossibilità di valutare il rapporto tra le prostitute di strada e la popolazione di una città e i suoi andamenti nel tempo, la percezione della quantità di *sex workers* si rivela particolarmente volatile, sia perché segue i mutamenti più generali della tollerabilità sociale della

prostituzione nello spazio pubblico, sia perché essa è inestricabilmente legata alla percezione di un mercato totalmente deregolato e perciò imprevedibile.

Se negli anni '90 i testimoni che basano sulla quantità l'origine del conflitto parlano di concentrazioni di 40-50-60 *sex workers* in una medesima area, alla fine del secondo decennio sono sufficienti 10-15 prostitute per denunciarne l'insostenibilità. Dopo dieci anni di repressione sulla strada e di drastica riduzione dei numeri della prostituzione visibile, le proteste continuano.

Infine, la dimensione dell'urbanità di cui la prostituzione nello spazio pubblico è per antonomasia la negazione, rivela non solo che lo stile e le modalità di esercizio delle *sex workers* cambiano a seconda delle condizioni e dei vincoli entro i quali esse vivono e lavorano, ma che ai sentimenti di pericolo e di minaccia che i protagonisti sociali e le istituzioni attribuiscono allo stile aggressivo e alle modalità prepotenti con cui alcuni gruppi esercitano, non corrisponde alcuna intenzione di riconoscimento e dialogo con coloro che praticano l'attività seguendo quegli stessi codici civili di cui si lamenta la scomparsa.

4.2.1.3 Strategie di lotta e di collaborazione

Riepiloghiamo le diverse strategie che i vari gruppi cittadini utilizzano per ottenere l'interesse dell'opinione pubblica e delle autorità locali sulle loro richieste.

La prima strategia è quella dell'avvertimento: i cittadini minacciano di rompere il contratto sociale riguardo l'uso della forza e della violenza in quanto risorsa esclusiva dello stato. Sindaci e prefetti sono accusati di non garantire la difesa della sicurezza della comunità:

«Siamo i “soliti ignorati” di Viale Aldini (...). Ancora una volta le nostre richieste d'aiuto e i nostri appelli rivolti a chi dovrebbe, o meglio deve, salvaguardare i nostri diritti e le nostre esigenze di vivere una città vivibile sono andate deluse! (...) Siamo stupefatti, per non dire stomacati di questo lassismo, di questo menefreghismo, di questo lasciare impunemente

crescere e dilagare l'illegalità, lo sfruttamento, la sconnessione e il luridume in barba alle sacrosante richieste di onesti cittadini che pagano le tasse e votano. Noi cittadini di Bologna, prima, e di viale Aldini e dintorni, poi, siamo fermamente decisi a passare dalle parole ai fatti: attueremo tutte le misure di autodifesa che valuteremo necessarie per la salvaguardia dei nostri diritti»¹⁰⁷.

Il passaggio dalle minacce ai fatti non è così frequente, ma a cosa possa arrivare l'*autodifesa* dei cittadini l'abbiamo visto chiaramente nel caso della Crocetta di Modena, quando la violenza di un consistente numero di residenti in un quartiere periferico e popolare si è scatenata sullo straniero irregolare etichettato come spacciatore.

Paradossalmente, nei molti casi che seguirono quello della Crocetta non è in gioco la fiducia nelle istituzioni. Tra cittadini e forze dell'ordine si stabilisce infatti una sintonia che rivolge contro il diritto la responsabilità di limitare l'azione repressiva:

«Sappiamo e vediamo che la polizia e i carabinieri fanno del loro meglio – si sfoga un residente – ma la legge non permette loro di allontanare questi delinquenti dalle nostre strade. Allora abbiamo deciso di provvedere di persona per riappropriarci della nostra città».¹⁰⁸

«Le forze dell'ordine hanno le mani legate e l'attuale legge sull'immigrazione è una farsa perché non riusciamo a rispedire al paese d'origine gli stranieri che delinquono»¹⁰⁹.

Gli indirizzi sull'«integrazione come sicurezza»¹¹⁰ contenuti nella prima legge organica sull'immigrazione¹¹¹ che il governo Prodi I si prepara a varare

¹⁰⁷ «Siamo i soliti ignorati di viale Aldini» in Barbagli Marzio (1999), *Egregio signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta delle istituzioni sui problemi della sicurezza*, Bologna, Il Mulino, pp.142-143.

¹⁰⁸ Salinaro P., *Notti di ronde antistranieri*, Resto del Carlino, Modena, 30 agosto 1997

¹⁰⁹ Un sindacalista della polizia di Modena commenta i fatti della Crocetta, in Salinaro P., *Notti di ronde antistranieri*, op.cit.

¹¹⁰ Cfr. Zincone, Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Bologna, Il Mulino, 2000.

¹¹¹ Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”.

nel 1998, oltre a mettere l'Italia in sintonia con gli orientamenti dell'Unione Europea, costituiscono la risposta alle situazioni conflittuali emergenti nelle realtà urbane, che i sindaci come Giuliano Bartolini a Modena¹¹² e Giuseppe Chicchi a Rimini¹¹³ riportano con preoccupazione all'allora ministro degli Interni Giorgio Napolitano. Per contrastare le «conseguenze che la criminalità di origine straniera e l'afflusso di clandestini potevano avere sulla percezione di sicurezza e di integrità dei nazionali» (Zincone, 2000), la politica dei respingimenti e delle espulsioni viene rafforzata a partire da questa prima riforma legislativa sull'immigrazione.

Nel decennio successivo, oltre ad accentuarsi la politica del contrasto all'immigrazione *irregolare* (che per il nuovo codice diventa sinonimo di *criminale*¹¹⁴), viene legittimato il fenomeno delle «ronde» dei cittadini, previste nel «pacchetto sicurezza» del 2008¹¹⁵; il ministro degli Interni Roberto Maroni intendeva così ristabilire la collaborazione con i cittadini-elettori in tre mosse: confermando loro che sono sotto attacco, fornendo l'elenco dei colpevoli,

¹¹² «Mi propongo di affrontare questi temi complessi, che non riguardano peraltro solo la nostra città, con il ministro dell'Interno Giorgio Napolitano con il quale ho chiesto un incontro a Roma". Ma al ministro cosa chiederà? "Lo informerò della situazione e, ad esempio, chiederemo anche l'adeguamento dell'organico delle forze di polizia, da tempo sollecitato dagli stessi sindacati degli agenti", Salinaro P., *Notti di ronde*, op. cit.

¹¹³ «Il sindaco Giuseppe Chicchi, è riuscito anche a richiamare l'attenzione del ministro dell'interno Napolitano sul fronte caldo della riviera. Chicchi ha chiesto più poteri per il sindaco, (...) ha trasformato Rimini nell' osservatorio privilegiato del ministero dell'Interno» in Anna Tonelli, *Rimini senza lucciole stop alle schiave di strada*, La Repubblica, 11 luglio 1998.

¹¹⁴ Fonte: Ministero dell'Interno *Norme del Pacchetto Sicurezza e Collegati*: «Introdotta il reato di ingresso e soggiorno illegale punito con ammenda da 5000 a 10.000 euro [Legge 94/2009]; introdotta l'aggravante di clandestinità [Legge 125/2008]; carcere da 6 mesi a 3 anni e confisca dell'appartamento per chi affitta ai clandestini [Legge 125/2008]; punito più gravemente il favoreggiamento all'immigrazione clandestina, anche nella forma associata [Legge 94/2009]».

¹¹⁵ Nel «pacchetto sicurezza» del 2008 tra gli strumenti di presidio del territorio oltre alla videosorveglianza, viene previsto che «I sindaci possano avvalersi (...) di associazioni di cittadini non armati, iscritte in apposito elenco tenuto dal prefetto [Legge 94/2009 art. 3 co. 40]. Il Decreto del Ministro dell'Interno 8 agosto 2009 ha determinato gli ambiti operativi di dette associazioni e i requisiti per la loro iscrizione nell'elenco prefettizio.

trasformando i sentimenti di sfiducia nelle istituzioni in estraneità allo stato di diritto. E' Michel Foucault (2008) a descrivere perfettamente questa ipotesi:

«Quando le persone sono attaccate, quando è stato rubato il loro denaro oppure colpito un membro della loro famiglia è assolutamente evidente che domandano qualcosa, a cui Nietzsche darebbe il nome di vendetta. Ma ciò che non è ammesso, e che resta per la gente come un'astrazione difficile da tollerare, è che questo bisogno di vendetta (...) sia stato trasferito ad un'istituzione sociale e a una forma politica in cui le persone non si riconoscono» (ivi, 39).

I comitati di cittadini che si riconoscono nelle forme democratiche e nelle pratiche civili della *polis* adottano metodi di lotta più articolati che comprendono forme di controllo attivo sul territorio e in cui gioca un importante ruolo il supporto dei media locali. E' in tale contesto che vediamo delinearsi la seconda strategia ampiamente utilizzata: la *strategia dell'esca*¹¹⁶, in cui la prostituzione è utilizzata per agganciare più facilmente l'interesse dei giornalisti sui problemi nello spazio urbano.

Tale strategia si delinea nella testimonianza della sindaca di Rubiera, Anna Pozzi, che precisa che nel suo caso la prostituzione non era altro che «la punta dell'iceberg». Un'altra situazione esplosa nel primo decennio del 2000 in un'area centrale di Modena ci mostra quanto la visibilità e la nudità dei «corpi globali» nello spazio urbano venga strumentalmente utilizzata dai residenti per attrarre l'attenzione dei media locali.

Il Comitato della zona Tempio invita i giornalisti ad un *tour* nel quartiere «per avere un'idea di quanto sia diventato cosmopolita il turpe mercato di giovani donne (...)»¹¹⁷.

Situata vicino alla stazione ferroviaria, la zona Tempio aspira ad essere trainata nel processo di riqualificazione dal progetto del Museo Casa Ferrari

¹¹⁶ L'esistenza di una strategia dell'esca anche nella prostituzione mi è stata ispirata dalla prima inchiesta sull'utilizzo dei corpi femminili in copertina molto diffuso in Italia anche nei settimanali d'attualità e cultura: Dal Pozzo G., Moscatelli G., Pandimiglio E. (a cura di), *L'esca nuda*, Roma, Cooperativa Libera Stampa, 1995.

¹¹⁷ Resto del Carlino, Modena, *Lo sfogo op.cit.*

avviato nel 2003¹¹⁸. Fino alla sua apertura nel 2012, rimane una zona stabile di prostituzione con circa il 10% del mercato locale¹¹⁹. Parallelamente diviene teatro di mobilitazioni dei residenti e luogo di formazione di nuovi comitati anti-degrado. A differenza di altri comitati che elaborano posizioni sulla prostituzione e soluzioni finanche legislative¹²⁰, la posizione dei cittadini del centro si concentra sulla lotta in atto nello spazio urbano. Nel luglio del 2007 organizzano una dimostrazione pacifica per le vie del quartiere che, secondo le dichiarazioni della stampa locale, porta a partecipare 400 cittadini e il presidio attivo del quartiere diventa una pratica routinaria per i membri del comitato.

«Per un giorno la zona è stata liberata dall'assedio della malavita e restituita ai residenti» afferma il portavoce del comitato Andrea De Pietri. «E' una scommessa vinta contro la paura. Eravamo in centinaia a sfilare, di tutte le età. Doveva essere la camminata della gente e così è stato, con tanti residenti anziani che da anni non trovavano il coraggio di uscire la sera. (...) Noi continueremo a passeggiare in piccoli gruppi, sempre in modo civile e non violento (...). Aver imposto la nostra pacifica presenza sulle strade è straordinario, ma che nel concreto non risolve nulla. Le tante autorità presenti che ci hanno espresso la loro solidarietà - prosegue - devono ora impegnarsi in fatti tangibili, perché è sui fatti che attendiamo da loro risposte. Ora è giunto il momento della verità: verificheremo se intendono davvero risolvere il problema¹²¹.»

¹¹⁸ Cfr. Capitolo 2 pp. 56-57 - La Casa Museo di Enzo Ferrari verrà inaugurata il 10 marzo 2012. L'Amministrazione ha previsto un piano di interventi per la riqualificazione delle attività commerciali che sono già presenti o che vi si insedieranno e l'arredo urbano. I nuovi interventi, legati anche all'apertura del Museo, sono stati confermati dall'assessore comunale alla Sicurezza e qualità urbana Antonino Marino con un comunicato stampa: Marino: "Tre nuove telecamere e interventi in zona Tempio", il 5 marzo 2012.

¹¹⁹ Cfr. Capitolo 2, tab. 2.3, p.59.

¹²⁰ Uno dei comitati cittadini più attivi sulla questione della prostituzione nasce a Modena, nella zona della Bruciata nel 1992, il «Comitato di quartiere per la tutela igienico-sanitaria contro il dilagare della prostituzione nel quartiere della Bruciata». Il Presidente Enzo Nocetti è un insegnante dal piglio regolamentarista che fa compiere al comitato di base un salto di qualità, quando nel giro di qualche anno dalle petizioni comunali arrivano a formulare una proposta di legge popolare «per abrogare la Legge Merlin e istituire organizzazioni cooperative per risolvere i problemi sanitari e di ordine pubblico». Le prime 2.000 firme sulle 18.000 raccolte vengono portate al sindaco Barbolini (Cfr. Marini A., Offeddu L., *Modena vuol riaprire le case chiuse*, Il Corriere della Sera, 23 febbraio 1998).

¹²¹ Gazzetta di Modena, *Tempio: "Dopo la manifestazione attendiamo fatti concreti"*, intervista di Pederzini Filippo, 14 luglio 2007.

Ristabilito il monopolio pubblico della violenza, si delinea lo spazio per una terza strategia, quella della *collaborazione* tra cittadini e autorità locali, in particolare con le forze dell'ordine. Questo canale si apre con la mediazione delle amministrazioni locali che utilizzano i poteri pubblici per trasformare l'uso della forza in legge, certi del consenso delle minoranze attive che invocano l'intervento risolutore.

I comitati offrono spesso anche il loro aiuto alle istituzioni: il controllo attivo delle strade, la denuncia circostanziata, soprattutto delle targhe dei clienti e, talvolta, l'esborso economico per l'installazione di telecamere.

«I cittadini del quartiere pur di limitare il fenomeno si offrono di fornire anche le segnalazioni delle targhe dei clienti, e quanto alle telecamere sono pronti anche a "contribuire economicamente se il problema è questo", spiega Marsigli, il portavoce del Comitato delle Pioppe.»¹²²

Una richiesta esplicita di bonifica sociale delle zone in cui è insediata la prostituzione viene diretta da molti comitati alle forze dell'ordine. Tra gli obiettivi della repressione sono comprese «le organizzazioni che sfruttano queste ragazze», ma l'importante è far scomparire la «punta dell'iceberg», come viene confermato dalla minaccia che per i residenti è ormai di moda lanciare alle autorità pubbliche: «oppure dobbiamo scendere in strada noi per convincerle [le prostitute, *N.d.R.*] ad andarsene?»¹²³.

Nel 2010 a Ferrara si susseguono le manifestazioni dei commercianti e dei residenti contro il degrado a seguito delle quali le più colpite saranno le prostitute¹²⁴.

¹²² Il Resto Del Carlino Bologna, *Alla Pioppa - Residenti contro le prostitute: "Cacciatele o blocchiamo la via Emilia"*, 29 gennaio 2008.

¹²³ Gazzetta di Modena, *Tempio: "Dopo la manifestazione attendiamo fatti concreti"*, intervista di Pederzini Filippo, 14 luglio 2007.

¹²⁴ La Repubblica, *Prostituzione, scatta la maxi-retata piano-sicurezza per piazza Garibaldi*, 10 settembre 2010: «Maxi-retata della polizia municipale contro la prostituzione a piazza Garibaldi. È solo il primo segnale. Scatta un piano speciale, coordinato dalla prefettura, per la sicurezza che sarà operativo già dalla prossima settimana. Una riunione tecnica con il questore, nei prossimi giorni, definirà tempi e modi. Una task force composta da polizia,

«Oggi alle 17 e 30 parte da piazza Mancini la manifestazione contro il degrado, organizzata da un gruppo di commercianti e residenti, sostenuti da 11 associazioni del territorio. I residenti (...) chiedono più presenza delle forze dell'ordine e un intervento decisivo del comune. (...). Alla manifestazione aderisce anche l'Ascom. «La presenza di Confcommercio testimonia innanzitutto l'esigenza forte - dice il commissario Tullio Nunzi - avvertita da tutti gli imprenditori del territorio, di un maggior senso di legalità e sicurezza percepita. Non basta presidiare l'area, serve anche un ampliamento del corpo della polizia»¹²⁵.

Nello stesso anno i comitati cittadini di Ferrara arriveranno a richiedere congiuntamente l'intervento dell'esercito, quelli di Lido di Classe nella riviera ravennate, la costruzione di una caserma dei carabinieri¹²⁶, mentre a Parma sarà lo stesso sindaco Vignali a pretendere la presenza delle forze armate contro il degrado, accelerando la risposta militare alla domanda di sicurezza dei cittadini.

4.2.2 Le mediazioni istituzionali

Che si sia trattato di una questione sopravvalutata nella sfera pubblica e politica regionale rispetto «ad altri elementi di degrado e devianza sociale presenti nelle realtà urbane» è un dubbio che emerge anche da un'indagine svolta

carabinieri, Guardia di finanza e polizia municipale interverrà sul territorio con servizi straordinari di controllo. La decisione è stata presa dopo la riunione in prefettura con il vice sindaco Tino Santangelo, il vicepresidente della Provincia Gennaro Ferrara e i vertici provinciali delle forze dell'ordine. «Si richiede un'azione incisiva per tutelare le ragioni di chi intende fare impresa legale» ha dichiarato il prefetto Andrea De Martino. Dall' impegno dello Stato a quello dei cittadini».

¹²⁵ La Repubblica, *Prostituzione, scatta la maxi-retata piano-sicurezza per piazza Garibaldi*, 10 settembre 2010

¹²⁶ «Tra i maggiori motivi di soddisfazione del presidente della neonata pro loco Terzo Giorgini (già a capo del Comitato cittadino) c'è la disponibilità del Comune a mettere gratuitamente il terreno per la costruzione di una Caserma dei Carabinieri, nel caso lo stato ne finanziasse la costruzione. «Sarebbe la realizzazione di un sogno» - dice Giorgini», in *Prove di dialogo tra Sindaco e trans*, Ravenna & Dintorni, 15/04/2010.

all'inizio del nuovo secolo¹²⁷: il 15% dei cittadini in Emilia-Romagna esprime allarme per la prostituzione di strada in linea con la media nazionale del 14% (a differenza del 32,8% che si dice preoccupata per gli atti di vandalismo, del 21,9% per la presenza dei mendicanti, del 17,7% alla vista di siringhe per terra).

Che sia stata strategicamente utilizzata da parte degli attori sociali per attirare l'attenzione sui problemi di convivenza che intendevano denunciare, è un'ulteriore ipotesi che ha trovato diversi riscontri.

Frutto degli allarmi alimentati dalla coalizione tra i gruppi di pressione più attivi e i mezzi di comunicazione di massa¹²⁸, ma anche prodotto delle specifiche configurazioni del mercato sul territorio, le periodiche proteste dei cittadini in molte città obbligano i sindaci a pronunciarsi.

Benché per la maggior parte siano esponenti dello stesso partito¹²⁹, o appartenenti alla medesima coalizione, il centrosinistra, i sindaci emiliano-romagnoli manifestano non solo stili di mediazione del conflitto differenti tra loro, ma anche orientamenti politici diversi, sia sullo specifico fenomeno della prostituzione, sia sulle questioni che ne fanno da cornice nel dibattito corrente: l'immigrazione e la sicurezza urbana.

Le idee dei sindaci sui problemi da affrontare e sulle risposte da dare ai cittadini vanno ricondotte ai progetti politici delle loro amministrazioni, in definitiva, alle differenti interpretazioni della crisi di quel modello sociale, culturale e politico «che aveva rappresentato probabilmente la parte migliore del patrimonio culturale della sinistra italiana dal secondo dopoguerra a oggi» (De Maria, 2012).

Le trasformazioni economiche globali cui hanno corrisposto un'inedita e crescente domanda di sicurezza e gli arrivi di grandi masse di immigrati nelle

¹²⁷ Cfr. Tesi e dati presentati durante la Giornata di studio su «La prostituzione in Italia», presieduta da Marzio Barbagli, Raimondo Catanzaro e Piergiorgio Corbetta, Istituto Cattaneo, Bologna, 15 settembre 2000.

¹²⁸ Nel caso italiano, ad esempio, i media hanno ampiamente contribuito all'allarme sicurezza e alla creazione del nesso immigrazione-criminalità, Cfr. Dal Lago (1999): Maneri (2001).

¹²⁹ Pds-Ds-Pd.

realtà urbane, hanno profondamente scosso il «modello emiliano»¹³⁰ (Maneri, 2001) e nonostante l'impegno pionieristico che accomuna molti dei governi locali su entrambi i fronti - nelle iniziative locali per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati e nelle politiche per la sicurezza urbana e la prevenzione della criminalità¹³¹-, la gestione del passaggio epocale non è facile neanche nella regione che si è distinta per la capacità di collaborazione sociale e di solidarietà diffusa.

L'assunzione della responsabilità di una risposta sulla questione prostituzione si accompagna ad una ridefinizione da parte dei sindaci dei problemi da affrontare, ad una interpretazione delle domande espresse dai cittadini e ad una strategia di mediazione dei conflitti.

Inoltre, il campo d'azione che i primi cittadini ritengono proprio della municipalità (e il conseguente posizionamento rispetto gli altri attori sociali e istituzionali), vanno compresi in relazione all'«eredità politica» (*legacy policy*)¹³² delle amministrazioni locali, di cui vedremo l'influenza nelle scelte politiche successive, tra cui la decisione delle ordinanze sulla prostituzione.

Infine, le valutazioni dei sindaci e dei comandanti di polizia municipale sull'applicazione dei divieti cittadini e sui loro effetti di breve e lungo periodo

¹³⁰ «Per sociologi ed economisti il “modello emiliano” è quella configurazione socio-politica che si realizza concretamente in un ventennio collocato tra la fine degli 50 e la fine degli anni 70 del XX secolo, (...) ma affonda le radici più indietro nel tempo, e precisamente nel socialismo autonomista e decentrato di fine 800. (...) il municipalismo popolare fu capace – nei decenni a cavallo del 1900 – di dare maggior respiro e freschezza a istituzioni nate, con l'Unità, su una ristretta base censitaria. Questa raccolta di energie nuove, realizzatasi a livello locale, costituisce uno dei caratteri peculiari della storia d'Italia e coincide con l'*implantation* del “modello emiliano”, che si nutre dello scambio continuo fra amministrazioni comunali e società scaturito dalla riforma elettorale del 1889. I “laboratori” socialisti di Imola e Reggio Emilia diedero inizio alla storia di un modello culturale, politico e amministrativo caratterizzato da un forte tessuto associativo, da virtù civiche e capacità organizzative, da una attenzione alla cittadinanza sociale che si declinò in forme avanzate di welfare locale» (De Maria, C., Il “modello emiliano” nella storia d'Italia. Appunti di lavoro, 2012).

¹³¹ Il programma *Città sicure* della Regione Emilia-Romagna fu avviato nel 1994. Per approfondimenti, cfr. Braccesi (2004; 2005).

¹³² La *policy legacy* o «eredità politica» si riferisce a quel complesso di risposte alle «modalità in cui il tema è stato posto inizialmente» (Caponio, 2006, 107).

ci consente di capire, anche grazie alle testimonianze degli operatori sociali, il ruolo che le politiche di *displacement* delle popolazioni urbane indesiderate hanno giocato nei diversi territori e nell'insieme degli interventi locali sulla prostituzione.

4.2.2.1 Le risposte dei sindaci

Di fronte ai primi picchi di malessere sociale registrati verso la metà degli anni '90, le reazioni dei sindaci delle tre città più importanti per il mercato del sesso in Emilia-Romagna, Bologna, Modena e Rimini, ci aiutano a delineare le tre differenti prospettive politiche e di governo sui temi dell'immigrazione e della sicurezza delle città che vediamo confrontarsi in ambito regionale. E' all'interno di tali *frames* che i sindaci definiscono il problema da risolvere e si attivano per una mediazione istituzionale del conflitto tra la città e la prostituzione.

Il sindaco di Bologna, Walter Vitali¹³³, la cui amministrazione ha scommesso sull'innovazione del «modello emiliano»¹³⁴, offre una lettura complessa dei mutamenti avvenuti nella vita delle città.

Il sindaco di Bologna non si limita a sottolineare la dimensione globale e difficilmente governabile su scala locale dei nuovi fenomeni urbani, ma anche le funzionalità spesso occultate che trasformano i migranti dallo status giuridico incerto in un serbatoio di manodopera ricattabile e sfruttabile nei mercati del

¹³³ Walter Vitali (Pds-Ds) diviene sindaco di Bologna nel 1993. Nel 1995 viene eletto secondo la riforma della legge elettorale L.81/1992. Il suo mandato si conclude nel 1999.

¹³⁴ Il cambiamento di *policy style* dell'amministrazione bolognese si tradusse in termini politici nella coalizione del partito erede del Partito comunista italiano con il centro cattolico e la sinistra ambientalista e nel conseguente allargamento dei rapporti col terzo settore oltre a quelli consolidati con le cooperative. La traduzione amministrativa di questo cambiamento era nelle riforme dirette a snellire l'apparato burocratico e ridimensionare il peso dell'attore pubblico nella gestione dei servizi. Un terzo fattore molto caratterizzante l'amministrazione Vitale era l'ottica allargata della città metropolitana (Caponio, 2006, 245).

lavoro e nelle economie informali (come succede, ad esempio, nel mercato del sesso).

La crisi della coesione sociale nelle città, secondo Vitali, risiede nella crescita di nuove forme di esclusione dalla cittadinanza.

«Non dobbiamo commettere l'errore di guardare al presente come ad una semplice "perdita", a una mancanza rispetto ad un passato che comunque non tornerà (...).

E' inevitabile dover convivere con un qualche grado di insicurezza, poiché i fenomeni che la determinano – la diffusione delle droghe, certe forme di criminalità economica attratte dal reddito elevato prodotto nel nostro territorio, l'immigrazione clandestina che può diventare manodopera a basso costo per le grandi organizzazioni criminali - sono di tale portata che possono essere contrastati solo su vasta scala e comunque difficilmente potranno essere del tutto cancellati dalla nostra vita quotidiana, come dimostra la realtà di tutte le città del mondo simili alla nostra (...).

Oggi vi è una grande frantumazione delle figure sociali con pericoli di esclusione e lacerazioni che possono essere prodotti dalle difficoltà ad accedere a una piena cittadinanza per tutti (...). Non ci sono scorciatoie, come quelle che portano a pensare che la semplice mobilitazione dell'opinione pubblica o l'inasprimento delle misure di sicurezza porti alla soluzione dei problemi».¹³⁵

Per creare la città a cui aspira il progetto politico di Vitali, l'amministrazione è impegnata nella promozione dei diritti e della cittadinanza, e in questo senso il sindaco rivendica l'impianto sociale del programma del comune sia sull'immigrazione, sia sulla sicurezza urbana¹³⁶.

¹³⁵ Intervento del sindaco di Bologna, Walter Vitali, in Consiglio comunale, 2 dicembre 1996 per la presentazione del primo *Piano integrato per la sicurezza cittadina*, in cui sono previste una serie di azioni anche sulla prostituzione di strada.

¹³⁶ Rispetto all'immigrazione l'amministrazione Vitali promuove «un modello multiculturale di città orientato all'inclusione e al riconoscimento delle differenze» (Caponio, 2006, 170) e rispetto alla sicurezza dei cittadini, propone una prospettiva sociale nel governo del bene pubblico della sicurezza. Come spiega Massimo Pavarini (2005): «Assumere il bene della sicurezza come "bene pubblico" significa operare per la tutela dei diritti di tutti. La sicurezza non è pertanto un "nuovo" diritto, ma lo stato di benessere che consegue alla tutela dei diritti di tutti. Una sorte di rivoluzione copernicana: il tema della sicurezza cittadina si converte pertanto dalle politiche volte a soddisfare "il diritto alla sicurezza" a quelle orientate a garantire "la sicurezza dei diritti"», in *Il governo del bene pubblico della sicurezza*, Rapporto di sintesi, Bologna, dicembre 2005.

«Una città è più sicura se è più vivibile, se la qualità delle relazioni umane è più elevata, se vi è risposta alle nuove domande sociali, se la solidarietà è pratica diffusa, se i cittadini vi si riconoscono e la sentono come propria»¹³⁷.

Il sindaco Walter Vitali vede nelle proteste dei cittadini la complessa manifestazione di un disagio sociale e di un rinnovato desiderio di partecipazione: «di riappropriarsi della città come bene collettivo»¹³⁸. Ed è attraverso la dimensione partecipativa alla vita pubblica della città, che più di altre ha contribuito a costruire la diversità di Bologna nel passato, che il sindaco tenta di ristabilire una sintonia con i cittadini e l'opinione pubblica.

«Ho sempre sostenuto e oggi ne sono ancora più convinto che *il disagio dei bolognesi va preso sul serio* (...) e che occorre far leva proprio sulle proteste, sulle petizioni, sui comitati che di volta in volta si vanno formando, perché questo costituisce la più straordinaria risorsa morale e civile contro il diffondersi di comportamenti illegali e contro il degrado nelle relazioni sociali»¹³⁹.

Per fare fronte al sovraccarico di domande che si convogliano sul primo cittadino¹⁴⁰, il sindaco di Bologna pone l'esigenza di un'innovazione che investa il rapporto tra comune e città secondo quel principio della sussidiarietà, in cui si

¹³⁷ Intervento del sindaco di Bologna, Walter Vitali, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

¹³⁸ Intervento del sindaco di Bologna, Walter Vitali, in Consiglio comunale, 2 dicembre 1996, *op.cit.*

¹³⁹ Intervento del sindaco di Bologna, Walter Vitali, in Consiglio comunale, 2 dicembre 1996 *op.cit.*

¹⁴⁰ L'Unità Emilia-Romagna, *Decine di bolognesi chiedono tutela. L'Abacus: "Il primo cittadino come papà"*, di Serena Bersani, 22 settembre 1998. Ma come mai tanti cittadini si rivolgono direttamente al sindaco? «È un fenomeno già registrato nelle grandi città da quando esiste l'elezione diretta del sindaco - spiega Paolo Natale, politologo dell'Abacus e sociologo all'Università di Milano - Gli studi da noi fatti sull'attribuzione di compiti al sindaco da parte dei cittadini ci confermano che il sindaco viene visto come una specie di papà che dovrebbe risolvere tutti i problemi. (...) Anche Bologna evidentemente si avvicina alle altre metropoli come stili di rapporto. Quanto alla crescita di attenzione sui temi della sicurezza c'è da osservare che, assieme alla viabilità, questo è ormai una costante in tutte le città. Ed è su questi fronti che si giocano le campagne elettorali».

riconoscono tanto le diffuse esperienze cooperativistiche e di base della sinistra, quanto quelle della parte cattolica, alleata di governo.

«Dovremo tutti abituarci a considerare sempre meno la città come un insieme che chiede e il comune come detentore di tutte le risposte. Non per diminuire le responsabilità dell'amministrazione, ma per mettere le sue risorse economiche, giuridiche, progettuali al servizio di una città che può così *aumentare le proprie capacità di autogoverno*. Il comune deve proporsi pertanto l'obiettivo di promuovere cittadinanza e favorire lo sviluppo di nuove e più mature relazioni sociali (...)»¹⁴¹.

In continuità con il modello bolognese, si pone il governo locale di Modena, pur con importanti differenze. Nell'assumersi la responsabilità di una risposta ai cittadini allarmati, lo stile del sindaco Giuliano Barbolini¹⁴² è molto diverso da quello di Vitali, e così anche la sua visione politica sui problemi che connettono il fenomeno migratorio con la crescita dell'insicurezza.

«Poi è vero che Bologna tradizionalmente ha un approccio più complesso e più dialettico alle tematiche di solidarietà e di legalità, mentre qui a Modena i due concetti sono ben stagnati nell'idea della gente, nel senso che la solidarietà è senza limiti, salvo che le regole e il rispetto della legalità sono condizioni imprescindibili...»¹⁴³.

Barbolini affronta le platee esasperate della Crocetta e si schiera apertamente con i residenti:

«Sono dalla parte dei cittadini: è intollerabile che ci sia una pezzo della città dove la gente non è in condizioni di esercitare i propri legittimi diritti di cittadino (...) Sono consapevole e partecipe dei sentimenti di disagio e di esasperazione dei residenti di via Nonantolana e delle zone limitrofe tuttavia l'ordine e la sicurezza devono essere raggiunti con la legge, non con delle scorciatoie»¹⁴⁴.

¹⁴¹ Intervento del sindaco di Bologna, Walter Vitali, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

¹⁴² Giuliano Barbolini (Pds-Ds) diviene sindaco di Modena nel 1995. Nel 2000 viene rieletto per il secondo mandato che si conclude nel 2004.

¹⁴³ Intervista al Sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, *op.cit.*

¹⁴⁴ Salinaro P., *Notti di ronde*, *op. cit.*

Nello scongiurare il pericolo della *giustizia fai da te* e della *caccia allo straniero*, la preoccupazione del sindaco è la tenuta del patto tra amministrazione e cittadini. Anche per il sindaco di Modena il primo passo per gestire i problemi e ricomporre le fratture che si stavano creando in rapporto ai nuovi fenomeni e popolazioni urbane, è quello di far leva sulla forte tradizione di partecipazione sociale e politica della città.

«Sono molto orgoglioso della mia città perché sulle politiche della sicurezza non ha concesso niente nel senso che ha tenuto una pressione di quelle che ti facevano piegare le spalle, ma al tempo stesso ha sempre partecipato, senza delegare, disponibile e consapevole che per conseguire dei risultati bisogna poi trovare il punto di sintesi di azioni... (...) e questo è un merito proprio della città, e se c'è un merito dell' amministrazione è quello di aver raccolto e organizzato le richieste e le forze della città»¹⁴⁵.

Tuttavia l'interpretazione che offre sui problemi che minacciano la coesione sociale della città pone l'accento sull'aumento della criminalità e del degrado, piuttosto che su quello dei fenomeni di esclusione sociale.

Con la sua «sintesi dialettica» tra «solidarietà e legalità», il sindaco Barbolini intende bilanciare l'impiego di strategie cognitive e normative per affrontare i problemi della convivenza sociale in quest' epoca di migrazioni.

«Tutti vorrebbero la città perfetta, però tutti sanno che non esiste, e che quindi le criticità ci possono essere, e questa città ha un grande spessore di umanità e di solidarietà nel suo DNA...però, perché questo possa manifestarsi bisogna che ci siano alcune condizioni generali. Il rischio è che l'elemento del degrado sia tale da inficiare i valori di fondo e il diritto di cittadinanza, e la gente non può accettarlo, e secondo me ha ragione. Qui non è un problema di mandare via la persona immigrata, no, qui è un'altra cosa: discutiamo insieme quali sono le condizioni in cui si vive in questa comunità, immigrati compresi. (...)»¹⁴⁶.

In ulteriore continuità con il modello di «solidarietà e legalità» del governo locale di Modena, ma in discontinuità con quello di «promozione dei

¹⁴⁵ Intervista al sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, *op.cit.*

¹⁴⁶ Intervista al sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, *op.cit.*

diritti e della cittadinanza» dell'amministrazione bolognese, si colloca il terzo modello inaugurato dal sindaco di Rimini, Giuseppe Chicchi¹⁴⁷.

La prospettiva che il sindaco Chicchi chiama della «solidarietà esigente» rappresenta un esito securitario della crisi del *modello emiliano* in cui viene fortemente enfatizzato il principio della legalità sui temi dell'immigrazione.

Nella visione politica proposta dall'amministrazione riminese lo status irregolare di molti immigrati, tra cui la maggioranza delle prostitute, assume i tratti di una situazione definitiva dei soggetti, una prerogativa per cui non c'è inclusione possibile nel tessuto sociale. L'immigrazione clandestina diventa l'oggetto catalizzatore delle ansie crescenti della popolazione e il suo controllo la preoccupazione principale degli amministratori.

Il sindaco Chicchi, appoggiato dai colleghi dei comuni contigui della riviera, cioè il territorio che più di altri attrae movimenti di popolazione, lancia addirittura la proposta di un passaporto regionale per controllare gli spostamenti interni.

«La riviera in estate diventa terra di appetiti illegali – spiega il sindaco – “Qua si spostano anche quegli immigrati che cercano nicchie dove nascondersi: proviamo a esigere nuovi permessi di soggiorno, altrimenti diventano incontrollabili”»¹⁴⁸.

I fenomeni illegali che preoccupavano i sindaci e allarmavano la riviera adriatica da Cattolica a Ravenna erano principalmente quello del commercio abusivo sulle spiagge e la prostituzione di strada:

«devo dire che la cosa si è innescata anche con le vendite abusive di extracomunitari...ho l'impressione che la regia di queste presenze sia abbastanza comune: chi gestisce il mercato della prostituzione può gestire anche quello del commercio abusivo, o in generale di una presenza che si avvale di appartamenti affittati e pagati in nero, quindi il bacino di interesse illegale può essere lo stesso...»¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Giuseppe Chicchi (Pds-Ds) diviene sindaco di Rimini nel 1994. Nel 1999 viene rieletto per il secondo mandato che si conclude nel 2001.

¹⁴⁸ Anna Tonelli, *Riviera, sindaci in rivolta 'cacciate i delinquenti'*, La Repubblica, 13 agosto 1997

¹⁴⁹ Intervista al vicesindaco di Ravenna, Giannantonio Mingozzi (Ppi), rilasciata nel 2002.

La dichiarazione di guerra dei governi locali all'immigrazione irregolare ricolloca le prostitute straniere nel posto che spesso la storia ha loro riservato: quello delle «classi pericolose». Per alcuni amministratori, come quello di Riccione, Massimo Masini (Pds-Ds), le *sex workers* migranti irregolari sono delle «fuorilegge» che vanno espulse dal paese.

«Troppo poco, rispondono gli altri sindaci. "Il passaporto regionale andrebbe bene - aggiunge il sindaco di Riccione - se funzionasse il primo gradino, quello dell'espulsione, che è un provvedimento colabrodo". Per dimostrarlo, l'avvocato/sindaco tira fuori le prove. "L'ultimo pattuglione anti-prostitute - precisa - ha individuato 33 *luciole fuorilegge*: tutte avevano già il decreto di espulsione in tasca. Come dire, le arrestiamo e il giorno dopo sono già in strada. No, così non va. Bisogna arrivare alle manette e poi all'organizzazione di voli settimanali con cui spedire tutti gli irregolari"»¹⁵⁰.

La svolta nelle politiche per l'immigrazione, secondo il sondaggio di Damonte e Neresini (1998), rafforza nell'opinione pubblica riminese l'idea che il problema non è più tra reprimere o tollerare il mercato del sesso, oppure reprimere questa presenza in alcune zone e tollerarla in altre, «l'opzione senza alternative è la necessità di eliminare l'immigrazione clandestina e con essa le varie sue attività» (ivi, 43). L'assimilazione del problema prostituzione a quello dell'immigrazione irregolare non può essere però assoluta e «l'idea che si afferma nel governo della prostituzione è quella di integrare la parte meno pericolosa ed espellere l'altra» (ibidem).

Il modello che il sindaco Chicchi chiama della «solidarietà esigente» è basato infatti sulla doppia strategia di «inclusione subordinata»¹⁵¹ per le vittime meritevoli e di espulsione delle clandestine colpevoli, rimaste sulla strada.

"Sul fronte della solidarietà - argomenta il sindaco - la cultura cattolica ha qualcosa da insegnare alla cultura laica. La sinistra ha fallito nel tentativo di risolvere il problema del sottosviluppo attraverso un'impostazione ideologica. I cattolici invece lo hanno affrontato

¹⁵⁰ Anna Tonelli, *Riviera, sindaci in rivolta 'cacciate i delinquenti'*, La Repubblica, 13 agosto 1997.

¹⁵¹ *Inclusione subordinata* descrive una strategia ambigua: quanti la perseguono sono favorevoli all'inclusione degli immigrati nel sistema produttivo e indifferenti o contrari alla loro integrazione culturale e politica (Zincone, 2000, 26).

con le armi giuste, quella della generosità unita alla severità, l'esperienza ci dice che occorre una 'solidarietà esigente'»¹⁵².

La ridefinizione del problema da affrontare

Il lavoro di ridefinizione dei problemi sociali che la crescita di allarme nella cittadinanza impone agli amministratori finisce per collocare la questione della prostituzione migrante tra due campi semantici che hanno effetti politicamente opposti: tra i fenomeni che sono espressione della crescita delle forme di *esclusione sociale* nelle città contemporanee o, viceversa, della crescita dell'*illegalità* associata alla presenza di stranieri dallo status irregolare nel territorio.

Sul fronte dell'esclusione sociale si posizionano i sindaci di centro-sinistra di cultura abolizionista per i quali il cuore del problema sociale della prostituzione rimangono «le organizzazioni di sfruttamento» e le giovani donne che si prostituiscono, «in quanto *vittime* di nuove forme di schiavismo, rappresentano l'*anello debole* del mercato»¹⁵³.

«L'attenzione ai temi della sicurezza urbana che sono complicati, e che giustamente abbiamo posto ormai al centro, come fatto primario della nostra azione di governo, non deve attenuare i valori della solidarietà. (...) Il mio timore è che si sbagli bersaglio, perché il nostro bersaglio sono le forme di racket (...), la nostra attenzione e la nostra strategia principale come forze politiche dell'Ulivo deve rimanere focalizzata sui *soggetti deboli*»¹⁵⁴.

«Se noi non spezziamo il circuito dello sfruttamento, se invece di svolgersi sulla strada è in casa, o in una zona specifica, come devo dire, sì, forse avremmo in questo senso creato le condizioni di avere tolto un po' di disagio, ma assomiglia molto ad una operazione di chi mette lo sporco sotto il tappeto... (...) noi abbiamo accentuato il tema che le ragazze

¹⁵² Anna Tonelli, *Rimini senza lucciole*, La Repubblica, 11 luglio 1998.

¹⁵³ Intervento del sindaco di Bologna, Walter Vitali, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, 14 settembre 1998.

¹⁵⁴ Intervento del sindaco di San Lazzaro di Savena (Bologna), Aldo Bacchiocchi, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

erano *l'anello debole*, sfruttate, potenziando gli interventi sia di repressione contro lo sfruttamento, sia preventivi a favore delle donne...»¹⁵⁵.

I sindaci abolizionisti danno letture comunque diverse sulla gravità del problema sociale della prostituzione nella loro città e sugli interventi da attivare per risolverlo.

I rappresentanti dei governi locali che si pongono all'interno del modello della «promozione della cittadinanza e dei diritti» posizionano la prostituzione migrante tra i problemi più urgenti, in quanto fenomeno indotto dalla criminalità e dalla marginalità sociale e non in quanto causa di degrado o di allarme sociale.

In contesti locali già molto attivi nei confronti degli aspetti problematici del fenomeno, questi sindaci non valutano il fenomeno ingovernabile.

Per il sindaco della città capoluogo di regione che ospita il mercato locale più importante, stimato attorno alle 200 prostitute contemporaneamente presenti alla fine degli anni '90, considera tale dimensione «né particolarmente elevata, né particolarmente allarmante»¹⁵⁶. Ciò che più deve preoccupare è «il *turn over* delle *sex worker* con cui è organizzato il mercato e da cui consegue la circolazione effettiva di migliaia di persone»¹⁵⁷.

Alla fine del decennio successivo il sindaco di Reggio-Emilia, Graziano del Rio, esplicita:

«non vi è alcuna emergenza sociale legata alla prostituzione, né tanto meno problemi di ordine pubblico. L'unica emergenza è quella di tante giovani donne che per diverse ragioni si trovano confinate al margine della società e spesso sono anche vittime di tratta e di violenza»¹⁵⁸.

Fin da queste prime testimonianze non è riscontrabile nessuna coerenza tra le valutazioni espresse dai primi cittadini e la decisione di emettere l'ordinanza. Tra i sindaci abolizionisti di centrosinistra, inscrivibili nel modello

¹⁵⁵ Intervista al sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, *op. cit.*

¹⁵⁶ Intervento del sindaco di Bologna, Walter Vitali, alla Conferenza Metropolitana *op. cit.*

¹⁵⁷ Intervento del sindaco di Bologna, Walter Vitali, alla Conferenza Metropolitana *op. cit.*

¹⁵⁸ Intervista al sindaco di Reggio-Emilia, Graziano del Rio, rilasciata nel 2012.

della «solidarietà e legalità», vediamo prevalere in un caso le valutazioni sull'impatto del fenomeno nel contesto urbano e nell'altro, le idee sul problema della prostituzione.

Da una parte, il sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, valuta gravi gli effetti di degrado della prostituzione di strada sulla qualità della vita urbana e ritiene che il mercato irregolare/illegale vada rimosso e contrastato; dall'altra, il sindaco di Bologna, Sergio Cofferati, che nel decennio successivo viene annoverato dalla stampa nazionale tra i *sindaci sceriffo* per le politiche del suo governo a difesa della legalità, non approva le ordinanze sulla prostituzione, accordando al contrasto dello sfruttamento delle donne la priorità dell'azione pubblica¹⁵⁹.

«Il problema più generale della sicurezza, non è né di destra né di sinistra. Mentre le azioni per contrastarlo possono essere molto differenti. C'è clamore perché una parte di sinistra considera la condizione materiale di chi viola le regole condizione sufficiente per giustificare un comportamento illegale. Dicono: "via, poveretto...". Io dico che non può essere così. (...) Ora a Bologna puntiamo a contrastare chi imbratta i muri e i portici della città. Quanto alla prostituzione è una condizione da contrastare (...). Poi il tema è oggi molto più difficile da affrontare. Un tempo c'era lo sfruttatore che controllava e minacciava le ragazze. E spezzare questo legame era semplice. Oggi, con le prostitute di origine straniera, la catena è molto più lunga e le ragazze temono la minaccia alle famiglie nel luogo d'origine»¹⁶⁰.

Sul fronte di coloro che interpretano il problema della prostituzione migrante come questione di illegalità e rivelano forti connessioni con le retoriche del centrodestra (Caponio, 2006), si ritrovano amministratori di entrambe gli schieramenti e con differenti retroterra culturali, sia abolizionisti, sia regolamentaristi.

Alberto Ravaioli (Ds), sindaco di Rimini, la città in cui nel luglio del 1996 era stata emessa la prima sentenza in Italia per riduzione in schiavitù¹⁶¹,

¹⁵⁹ Cfr. Capitolo 3, p. 148.

¹⁶⁰ Resto del Carlino, *Forum Sicurezza, Cofferati e Domenici a confronto: "Dare ai sindaci poteri di polizia"*, Bologna, 6 settembre 2007.

¹⁶¹ «La Corte d'Assise di Rimini ha condannato cinque cittadini nigeriani, quattro donne e un uomo, a pene comprese tra i sette e gli otto anni di reclusione. Per le giovani africane che li

benché disposto a riconoscere la gravità dello sfruttamento delle prostitute migranti (in particolare, per le minorenni), pone il problema della prostituzione di strada essenzialmente come una proposizione di modelli moralmente inammissibili, un danno d'immagine alla città e un problema di ordine pubblico:

«Noi giudicavamo e giudichiamo tuttora essere un'aberrazione la sua manifestazione così come era perché in questa realtà di Rimini il fenomeno era diventato macroscopico (...) poi il prostituirsi pubblicamente, accreditando questo nei confronti dell'esterno, (...) altro è la sfera privata, della vita personale di ciascuno in cui l'amministrazione non vuole e non può intervenire, ma quando questa sfera delle libertà personali diventa manifestazione pubblica e proposizione di modelli (...) c'è una immagine della vita pubblica completamente distorta rispetto a quello che deve essere la corretta vita pubblica nei nostri contesti urbani...noi cerchiamo di farle scomparire perché Rimini non è un terreno adatto per svolgere queste attività, noi vogliamo dare una certa immagine della nostra città...»¹⁶².

«L'elemento importante nel '98, è stata la presa di coscienza che quel problema era davvero un problema reale per la città, (...) si sono tutti resi conto che davvero quel fenomeno di prostituzione su strada era un fenomeno di ordine pubblico, e hanno deciso di combatterlo...»¹⁶³.

Nel modello della «solidarietà esigente», la lotta alle migranti senza documenti e alle loro attività commerciali illecite, inaugurata dal sindaco Giuseppe Chicchi, deve lasciare però alle prostitute, come sempre è successo nella storia dei paesi cattolici, la via d'uscita del *pentimento*¹⁶⁴.

avevano denunciati erano i loro carcerieri, le «madame» e gli sponsor che le avevano adescate in Nigeria con la promessa di un lavoro, introdotte in Italia, e poi costrette con le minacce e la violenza a prostituirsi sui marciapiedi della riviera. E' la conclusione di un processo fiume che per la prima volta in Italia ha portato alla sbarra diciotto persone con l'imputazione di riduzione in forma analoga alla schiavitù e tratta degli schiavi. Un precedente giuridico nell'ambito dei processi per lo sfruttamento della prostituzione (...), L'Unità, *Condannati a otto anni cinque nigeriani per riduzione in schiavitù*, 7 luglio 1996, p. 11.

¹⁶² Intervista al sindaco di Rimini, Alberto Ravaioli, *op. cit.*

¹⁶³ Intervento di Bronzetti (staff del sindaco) durante l'intervista al sindaco di Rimini, Alberto Ravaioli, *op.cit.*

¹⁶⁴ Fin dal Medioevo il marchio della prostituzione non è stato considerato indelebile. Già nell'XI secolo Papa Leone IX promosse il culto della Maddalena per la riabilitazione delle meretrici, dato che il peccato più esecrabile era considerato quello di lenoni e mezzane. Il

A tale scopo la distinzione più funzionale alla posizione proibizionista espressa da tutti i sindaci che si sono succeduti a capo della città di Rimini, è interna al gruppo stesso delle *sex workers* migranti tra prostitute *meritevoli* e le pericolose *clandestine*.

Una strategia storicamente collaudata rivelatrice dell'alleanza instaurata anticamente tra l'autorità civile e quella religiosa: «la prostituzione di strada è un fenomeno immorale da combattere», afferma senza mezzi termini il sindaco Ravaoli¹⁶⁵.

La giunta di centrodestra di Noceto in provincia di Parma, guidata dal sindaco Fabio Fecci, pone al centro delle proprie preoccupazioni l'ordine minacciato dalla crescita delle migranti irregolari che si prostituiscono sulla strada e la protezione del territorio dal degrado e dalla criminalità. Allo stesso tempo, gli amministratori parmensi, così come quelli ravennati, si discostano dalle posizioni di quelli riminesi per il rifiuto di una visione moralistica sulla prostituzione che lascia intuire piuttosto posizioni regolamentariste¹⁶⁶.

«Il tutto è nato da un forte incremento della prostituzione in queste terre, frazioni anche di un certa importanza, perché si affacciano sulla via Emilia. (...) Inizialmente abbiamo

modello italiano dei ricoveri per la prostitute pentite si estese nei paesi europei cattolici, ma essi fiorirono in tutta Europa, a partire dal '500, per tutta l'età moderna. I ricoveri furono il primo esempio di reclusione femminile e sulla base della loro duplice finalità di redenzione e di assistenza rappresentano anche il primo embrione del welfare moderno. Cfr. Pelaja e Scaraffia, 2008; Hufton, 1996.

¹⁶⁵ Intervista al sindaco di Rimini, Alberto Ravaoli, *op.cit.*

¹⁶⁶ Fabio Fecci, sindaco di Noceto (PR) dal 1999 al 2009, entra nella giunta del Comune di Parma guidata da Pietro Vignali (PdL) come nuovo assessore alla Sicurezza, dopo le dimissioni dell'assessore Costantino Monteverdi, a seguito dei fatti di Bonsu (cfr. Capitolo 3, nota 233, p.151). Famosa la sua proposta sugli eros center uscita nel 2010 con cui intendeva superare la fase proibizionista: «Credo che il proibizionismo in questo campo otterrebbe risultati scadenti, difficile scardinare qualcosa che fa parte, al di là delle personali convinzioni etiche di ognuno, di tanta parte dell'umanità. A questo punto penso che una soluzione concreta potrebbe ricercarsi nella creazione di "eros center", luoghi appositamente ubicati in maniera decentrata ove viene praticata la prostituzione in maniera rigorosamente controllata sotto tutti i punti di vista» in, *Intervento dell'assessore alla sicurezza Fabio Fecci sugli eros center*, dattiloscritto.

intensificato i controlli portando anche queste signore del sesso nei comandi della questura, all'ufficio stranieri, ma senza ottenere nessun tipo di risultato».¹⁶⁷

«Diciamo, e questo se lo tiene per sé, che noi non siamo partiti da un'impostazione moralistica della cosa...perciò, ordine. (...) Contemporaneamente, un tentativo di contrastare questo collegamento con la micro-criminalità, (...) questa presenza così forte si concatenava con una, diciamo, invasione altrettanto pericolosa di furti in appartamenti, e quindi è probabile che i mondi, pur non essendo gli stessi, fossero poi contigui. (...)»¹⁶⁸

Gli atteggiamenti degli amministratori si differenziano soprattutto per lo stile di gestione del conflitto aperto dai cittadini, che ha inizio con l'interpretazione delle domande che vengono sollevate nell'arena politica locale.

Possiamo riconoscere due strategie di mediazione istituzionale della conflittualità sociale: quella cognitiva e quella normativa¹⁶⁹.

La priorità accordata ai problemi di esclusione sociale richiede ai sindaci l'attivazione di una strategia cognitiva che tenta di decostruire la domanda dei cittadini e di riformularla in termini più aperti e dialogici, per comporre eventualmente gli interessi divergenti. Al contrario, la priorità accordata ai problemi di legalità viene rinforzata attraverso una strategia normativa con cui molti sindaci (e in particolare quelli dei comuni minori) rispondono alla domanda di sicurezza dei cittadini attivandosi per un ripristino autoritario dell'ordine sociale, «deviando, consapevolmente o meno, il conflitto sulla costruzione di capri espiatori» (Allasino, Bobbio, Neri, 2000, 6).

In sintonia con la visione politica e la cultura abolizionista del sindaco del capoluogo, nella Conferenza metropolitana di Bologna, l'organismo che prefigurava il governo d'area vasta della città¹⁷⁰, i sindaci bolognesi, riuniti per

¹⁶⁷ Intervista al sindaco di Noceto (Parma), Fabio Fecci, *op. cit.*

¹⁶⁸ Intervista al vice-sindaco di Faenza, Elio Ferri, rilasciata nel 2002.

¹⁶⁹ Damonte (1999) nella sua analisi, più volte citata, sulle opinioni dei cittadini a Rimini rivolge l'attenzione non solo ai contenuti della protesta, ma alle strategie d'azione degli attori sociali che ne sono protagonisti e individua due possibili logiche alternative rispetto cui è utile collocare le pratiche concrete: la strategia normativa e la strategia cognitiva. Per una definizione delle due strategie: cfr. Capitolo 1, nota 39, p.31.

¹⁷⁰ La seduta del 14 settembre 1998 della Conferenza Metropolitana di Bologna aveva come oggetto «Risposta delle Città al preoccupante fenomeno della prostituzione nei centri urbani». I sindaci dell'area metropolitana bolognese si riunivano per coordinare gli interventi.

discutere l'opportunità delle ordinanze antiprostituzione, passano al vaglio la domanda dei cittadini.

«Non nascondiamoci dietro ad una moda che è arrivata dal sindaco di Milano perché questo è un falso problema; non nascondiamoci dietro il fatto che noi come amministratori abbiamo il dovere di tutelare i nostri cittadini che si lamentano perché quella strada così affollata ci dà fastidio, ma affrontiamo invece il problema del perché ci dà fastidio, perché c'è quella situazione (...)»¹⁷¹.

L'aumento della domanda normativa e di un atteggiamento di delega della soluzione dei problemi alle forze di polizia sono lette come ulteriori manifestazioni della crisi del «modello emiliano».

«Io, nella mia esperienza di sindaco, noto che oggi, e domani sarà ancora peggio se non poniamo in campo qualche politica che sia in grado veramente di aggredire i problemi alla radice, vi è una delega sempre più accentuata ai cosiddetti corpi repressivi. Non possiamo cullarci in una presunta differenza positiva delle nostre zone rispetto ad altre. Nel nostro territorio ci sono zone dove manca assolutamente coesione sociale, dove vi è sempre meno capacità di autoorganizzazione della società per arginare i problemi. Oggi chiamano la Polizia municipale anche per problemi di condominio, tutto va represso, qualsiasi comportamento che ci danneggia o riteniamo che ci danneggia»¹⁷².

Nonostante la prudenza con cui molti di loro sono disposti a riconoscere i cittadini come *seconda vittima* del mercato del sesso, le reazioni esasperate e le proteste dei residenti - «esposti ad una visibilità senza ritegno, espropriati oltre che del proprio territorio, della loro libertà»¹⁷³ - vengono ritenute legittime, non irrazionali o infondate.

Tuttavia, posti di fronte al passaggio dalla considerazione pubblica, fino ad allora prevalente, della necessità di contrastare le inaccettabili condizioni di

¹⁷¹ Intervento della sindaca di Sasso Marconi, Valeria Bortolotti, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

¹⁷² Intervento del Sindaco di Calderara di Reno, Roberto Reggiani, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

¹⁷³ Intervento del vice-sindaco di San Lazzaro di Savena, Gianluca Boselli, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

sfruttamento delle *sex workers* migranti, a quella di contrastarne l'inaccettabile presenza nel territorio, gli amministratori tentano di arginare i rischi di una lettura univoca dei problemi e degli interessi in gioco e, al contrario, di favorire «un'azione sociale consapevole della complessità e della profondità dei fenomeni che determinano insicurezza»¹⁷⁴.

«Di quali esigenze dei cittadini ci facciamo interpreti?» - si chiede ancora più apertamente il sindaco di Budrio, Giorgio Celli:

«Se si tratta dell'esigenza di quiete pubblica, enucleiamo la cosa e vediamo cosa si potrebbe fare. Se la quiete pubblica è legata al traffico basterebbe fare qualche pedonalizzazione...è una provocazione non accoglierla per carità... è solo per dire che enucleare i problemi, dividerli, serve per poterli affrontare. Se invece, e anche qui sono provocatorio, ci facciamo interpreti di un'esigenza, come potremmo dire, di lotta allo straniero (...) io manifesto il mio reale scetticismo sulla strada che così, da qualche parte si vorrebbe intraprendessimo e, oltre che il mio reale scetticismo, mi permetto di manifestare anche un reale disaccordo, grazie»¹⁷⁵.

Ma ciò che è rilevante notare è lo scarto di atteggiamento tra chi amministra una città capoluogo e chi un comune minore.

Il sindaco di un importante comune dell'hinterland, Zola Predosa, Giacomo Venturi (Pds-Ds), è tra gli amministratori bolognesi il più convinto nel ritenere necessario, a fronte di «proporzioni inaccettabili assunte dal fenomeno, raccogliere questa preoccupazione dei cittadini di “toglierle da sotto casa” e garantire loro forme di tutela e di tranquillità»¹⁷⁶.

Tuttavia lo stesso Venturi, grazie all'iniziale supporto del governo metropolitano, assume la necessità di una strategia cognitiva per la mediazione del conflitto tra città e prostituzione:

«Noi ci siamo accorti che andava anche accresciuta nell'opinione pubblica la consapevolezza su questo fenomeno, perché la cittadinanza non può avere solo ed

¹⁷⁴ Intervento del Sindaco di Bologna, Walter Vitali, in Consiglio comunale, *op.cit.*

¹⁷⁵ Intervento del Sindaco di Budrio, Giorgio Celli, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op. cit.*

¹⁷⁶ Intervento del Sindaco di Zola Predosa, Giacomo Venturi, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

esclusivamente un atteggiamento di tipo repressivo: “sono sotto casa, danno fastidio, quando esco con mio figlio, ecc.”...poi magari c’è quello che si lamenta contro le prostitute nell’assemblea pubblica e il giorno dopo lo vedi pagare la multa al vigile perché è stato beccato proprio con una prostituta...Insomma, al di là delle battute, noi abbiamo realizzato un sacco di iniziative e devo dire che rispetto a qualche anno fa, quando ricevevo lettere di cittadini residenti indignati, qualcosa è cambiato. E’ un fatto importante»¹⁷⁷.

La «rispondenza democratica» (Galantino, 2012, 84) al bisogno di protezione dei cittadini non è prerogativa delle posizioni dei sindaci dei comuni minori, ma sicuramente la rassicurazione dell’opinione pubblica assume nelle città più piccole una priorità indiscussa, anche in conseguenza al fatto che non sempre le piccole municipalità hanno i mezzi per sviluppare interventi più complessi, come spiega la sindaca di Rubiera (Reggio Emilia), Anna Pozzi (Pds-Ds):

«La popolazione è stata comunque rassicurata dal fatto di non vedere più questo scandalo, di non trovarsi più davanti i preservativi, di non avere sotto gli occhi l’indecenza, e questo, anche in termini perbenistici, l’hanno presa bene...e allora, una volta rassicurati, parte l’opera di rieducazione, chiamiamola così, anche se il fenomeno è molto complesso, con tanti attori in gioco (...). Il ruolo dell’ente locale può essere molto sviluppato sul fronte della prevenzione, ma per i comuni piccoli è complicato, soprattutto nel caso specifico della prostituzione, perché mentre per il disagio giovanile, per la tossicodipendenza sono tuoi cittadini, li hai in casa, e con loro puoi innescare processi di aiuto, la prostituzione, per un paese piccolo, non è mai locale. Da noi arrivavano in pullman da Modena, scaricavano 20 ghanesi giovanissime, che scappavano da tutte le parti con i vigili dietro...scene surreali.»¹⁷⁸.

Nella vicina Reggio Emilia, culla del modello emiliano fin dalle origini, per quanto gli amministratori leggano nella indissolubilità tra immigrazione irregolare, mercato delle sostanze illegali e prostituzione l’intreccio di fenomeni

¹⁷⁷ Intervento del Sindaco di Zola Predosa, Giacomo Venturi, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

¹⁷⁸ Intervista alla sindaca di Rubiera (Reggio-Emilia), Anna Pozzi, *op. cit.*

che maggiormente «ingenera la percezione di insicurezza nei cittadini»¹⁷⁹, la coscienza sociale sembra ancora fare da argine alla crociata morale e alla criminalizzazione della prostituzione di strada. Per interpretare le domande dei cittadini, secondo il sindaco Graziano del Rio (Pd), è importante distinguere tra le percezioni volatili dell'opinione pubblica che seguono le trasformazioni contingenti del fenomeno nel territorio e «la consapevolezza di fondo della cittadinanza che credo invece non si sia modificata in modo sostanziale»¹⁸⁰.

«Mi riferisco al fatto che i cittadini sono vicini a tutte le donne vittime di ogni forma di violenza o sfruttamento sessuale; prima dello scandalo, per i cittadini reggiani viene la volontà di fare qualcosa di utile per queste persone. Poi ciascuno può avere la propria ricetta ma l'obiettivo di fondo è condiviso»¹⁸¹.

La stabilità dell'atteggiamento dei cittadini verso la prostituzione di strada richiamata dal sindaco di Reggio-Emilia è implicitamente contrapposta al mutare, nel corso degli anni '90, delle istanze discusse dall'opinione pubblica e delle priorità politiche che vedono un netto spostamento di attenzione dal «disagio delle donne immigrate», al «disagio dei cittadini italiani» (Allasino, *et. al.*, 2000).

Nel modello di «solidarietà e legalità», il caso di Modena e dintorni, l'adozione di una strategia normativa viene giustificata come cura delle fasi acute di un allarme considerato legittimo, ma non propriamente razionale. Come per la sindaca di Rubiera che fa «partire l'opera di rieducazione, una volta che i cittadini sono assicurati», anche per Giorgio Pighi, attuale sindaco di Modena, il loro utilizzo serve a riportare le condizioni per poter agire seguendo strategie e finalità razionali.

«Volevamo smorzare l'aggressività del fenomeno per consentire di fare altre cose – perché una città ti venga dietro su politiche più razionali deve tirargliele via da sotto casa (...) Adesso la prostituzione è diminuita anche per la crisi economica. Il fenomeno di

¹⁷⁹ Gazzetta di Reggio Emilia, *Stranieri, per 2 reggiani su 3 un problema da risolvere*, 7 dicembre 2007, dichiarazione dell'assessore alla Coesione sociale del Comune di Reggio Emilia, Franco Corradini.

¹⁸⁰ Intervista al sindaco di Reggio-Emilia, Graziano Del Rio, rilasciata nel 2012.

¹⁸¹ Intervista al sindaco di Reggio-Emilia, Graziano Del Rio, *op.cit.*

devianza finché rimane residuale è un conto, se ha grandi dimensioni è impossibile da tollerare»¹⁸².

Per il sindaco e avvocato Pighi l'aggressività del fenomeno sull'ambiente urbano è collegata ad una precisa lettura della corrente fase di «deregulation» della prostituzione.

«Parlare di prostituzione (...) vuol dire parlare di mercati illegali e il rapporto dei mercati con quelli legali non piove dal cielo ma è frutto di scelte o mancate scelte nel campo del diritto positivo. Il nostro quadro legale è noto (...) In questo contesto una deregulation accompagnata da una disciplina di alcuni settori che si muovono attorno alla prostituzione con una piccola e mai funzionante appendice di reinserimento sociale delle prostitute ha prodotto delle contraddizioni che si sono scaricate tutte sul piano locale»¹⁸³.

Tra i sindaci del modello della «solidarietà esigente», le richieste, da parte dei cittadini, di bonifica sociale si saldano con le strategie di governo dei nuovi problemi urbani.

A Rimini, dove tale richiesta chiama in causa le istituzioni locali pena la delegittimazione del potere politico, i rappresentanti della comunità rinforzano il fronte dell'esclusione della prostituzione:

«I riminesi chiedono interventi concreti, non che vengano spostate da una parte all'altra, chiedono di non vederle più per strada»¹⁸⁴.

Il sindaco di Rimini, Giuseppe Chicchi, dopo un incerto posizionamento, tra coloro che più di altri intendevano cogliere la crisi come occasione per una nuova elaborazione delle regole della convivenza nella città, adotta una strategia normativa che viene perseguita con molta decisione e riprodotta senza più ripensamenti dai sindaci successivi.

Ravenna è inserita nel modello «solidarietà-legalità», ma gli stili di mediazione dei conflitti dei suoi rappresentanti istituzionali sono spesso più

¹⁸² Intervista al sindaco di Modena, Giorgio Pighi, rilasciata nel 2012.

¹⁸³ Intervista al sindaco di Modena, Giorgio Pighi, *op.cit.*

¹⁸⁴ Intervista ad un esponente di un partito politico raccolta a Rimini nell'estate del 1996, in Damonte Alessia, Neresini Federico, *op.cit.*, 46

vicini a quelli dei sindaci del modello della «solidarietà esigente». Il sindaco Fabrizio Matteucci (Pd) si schiera con i cittadini e i turisti che chiedono legalità e tranquillità. Nella retorica del primo cittadino l'argomento dello sfruttamento delle *sex workers* sembra rafforzare invece che indebolire la considerazione della prostituzione di strada come un problema di ordine pubblico che va combattuto.

«La prostituzione di strada a Lido di Classe è causa di degrado, provoca problemi di ordine pubblico e mette a repentaglio la serenità delle famiglie. (...) L'aspetto più odioso — spiega — è il racket che gestisce e sfrutta le ragazze. Poi c'è il problema legato alla presenza delle prostitute in mezzo alle case. Così non può andare avanti. (...) sono pronto a fare tutto il possibile per fare sì che il fenomeno sia combattuto con la maggiore decisione possibile»¹⁸⁵.

La saldatura retorica tra la lotta allo sfruttamento e la repressione della prostituzione migrante si compie al termine di un percorso in cui le posizioni abolizioniste più autentiche perdono via via forza d'influenza politica e il proibizionismo nelle sue diverse versioni assimila alla propria finalità ogni altro obiettivo.

4.2.2.2 Non solo prescrizioni

A partire dalle prime adozioni da parte dei sindaci di Rimini, di Modena e della piccola Zola Predosa, le adesioni così come le perplessità sul dispositivo delle ordinanze antiprostituzione si confrontano nelle arene locali e regionale.

Sul piano politico, la preoccupazione espressa dal presidente della regione Emilia-Romagna, Antonio La Forgia (Pds-Ds) attraverso una lettera pubblica, è quella della coerenza tra gli interventi pubblici promossi dalle amministrazioni sul tema.

«Credo che l'obiettivo principale da assumersi sia quello del massimo contrasto e contenimento delle forme di sfruttamento delle persone che si prostituiscono esercitate

¹⁸⁵ Resto del Carlino, *Prostituzione in centro: cresce la protesta*, Ravenna, 30 luglio 2012

facendo leva su meccanismi di costrizione violenta sia fisica che psicologica. Accanto a questa finalità principale, ma secondo modalità che non possono contraddire l'obiettivo principale, pongo naturalmente l'obiettivo di contenere il conflitto e il disagio per la generalità dei cittadini e, particolarmente, l'obiettivo di impedire che aree della città, pur circoscritte, siano "occupate" e sottratte alla normale "agibilità"¹⁸⁶.

Anche nel dibattito tra i sindaci dell'area metropolitana bolognese viene amplificato il problema della congruità tra le sperimentazioni in campo. Per il sindaco Vitali, la cui amministrazione si è fatta interprete di un «unico modo giusto» e di un «comune sentire» della città sulla prostituzione migrante, l'impegno esercitato per contrastare le nuove forme di schiavismo e di sfruttamento, non sembra lasciare spazio ad azioni unilaterali e dirette per l'allontanamento delle *sex workers* dalla città.

«Pertanto i progetti che vanno sviluppati di lotta contro il racket, di costruzione di percorsi alternativi e di contatto, informazione e prevenzione sanitaria rappresentano lo scenario, il quadro fondamentale entro il quale si colloca ogni altra azione, perché evidentemente *rappresentano il comune sentire di una città* che affronta il problema *nell'unico modo giusto*, cioè con una volontà molto ferma di contrastare ogni forma di nuovo schiavismo e di sfruttamento della prostituzione»¹⁸⁷

Come in altre città settentrionali, tra cui Venezia, Torino, Milano, nelle città principali del mercato del sesso regionale, Bologna, Modena e Rimini, verso la metà degli anni '90 le amministrazioni danno avvio a interventi a favore delle *sex workers* migranti. Queste misure, nate in collaborazione con le associazioni del terzo settore, rivestono un'importanza particolare, non solo perché testimoniano l'esistenza dell'intensa attività di sperimentazione e di interventi sulla prostituzione migrante che caratterizzò il decennio, ma perché esse compongono l'«eredità politica» comune a molte amministrazioni.

Garantendo accoglienza e assistenza alle migranti minacciate da imprenditori illegali senza scrupoli, gli interventi per le *vittime* ricoprono non

¹⁸⁶ Lettera del presidente della Regione Emilia Romagna, Antonio La Forgia, inviata in data 11 settembre 1998 al prof. Vittorio Prodi, presidente della Conferenza metropolitana dei sindaci e al dott. Walter Vitali, sindaco di Bologna, Regione Emilia-Romagna.

¹⁸⁷ Intervento del sindaco di Bologna, Walter Vitali, alla Conferenza metropolitana, *op.cit.*

solo una settore tradizionale delle politiche sociali (favorire l'uscita delle donne dalla prostituzione); ma anche delle politiche di prevenzione della criminalità (favorire la collaborazione delle vittime con la giustizia attraverso la denuncia degli sfruttatori-trafficienti). La cooperazione dei servizi sociali con le questure diventa centrale per l'ottenimento del permesso di soggiorno e per l'implementazione degli interventi di integrazione sociale.

Un secondo tipo di interventi vengono attivati per la prevenzione dei rischi sanitari a favore delle *sex workers* migranti che lavorano in strada. Nel campo delle politiche di salute pubblica, l'azione di *outreaching* delle unità di strada¹⁸⁸ nasce in collaborazione tra gli enti locali e le organizzazioni italiane di *sex workers*¹⁸⁹. Promuovendo la salute delle persone che si prostituiscono, gli interventi «di riduzione del danno»¹⁹⁰ sono orientati alla crescita di consapevolezza di coloro che esercitano la prostituzione sui rischi connessi al

¹⁸⁸ *Outreaching* (raggiungere, andare verso) indica una metodologia sperimentata già negli anni '50 negli Stati Uniti per far fronte al problema delle *gang* di strada. Alcuni operatori sociali, per lo più individui che avevano alle spalle un passato simile, tentarono nei confronti di questo fenomeno un nuovo approccio: instaurarono con i giovani rapporti amichevoli così da incontrare il loro consenso ed accettazione ed introdurre successivamente delle modifiche di comportamento. Negli anni '80, con la diffusione dell'eroina per via iniettabile e la contemporanea epidemia di HIV AIDS soprattutto tra i consumatori di droghe iniettabili, la metodologia del lavoro di strada ha assunto una importanza crescente anche in Italia nelle strategie di prevenzione dell'HIV in quanto è considerato come mezzo per entrare precocemente in contatto con le popolazioni considerate a rischio per la diffusione del virus. Cfr. Rigliano, 1995.

¹⁸⁹ Questa tipologia di interventi è stata importata in Italia dal Comitato per i diritti civili delle prostitute, tra i fondatori della rete europea TAMPEP (Transnational AIDS/STD Prevention Among Migrants Prostitutes in Europe / Project) che dal 1993 è attivamente impegnata per la promozione della salute e dei diritti delle *sex workers*.

¹⁹⁰ Le strategie di *riduzione del danno* costituiscono una politica sociale che privilegia lo scopo di diminuire gli effetti negativi connessi a comportamenti che espongono chi li compie a rischi e/o a pericoli gravi, talvolta irreversibili, come la tossicomania, la prostituzione, le pratiche sessuali e a rischio, ecc. Luigi Manconi (1991) afferma che la riduzione del danno è «un punto di vista in grado di orientare le politiche sociali che trattano gli effetti di comportamenti irregolari (abuso di droghe, tabagismo, alcolismo) e le politiche sociali relative a diverse forme di devianza (...) o di fenomeni che hanno radici sociali non eliminabili per via autoritativa (prostituzione); o ancora politiche sociali relative ai processi non governabili con misure amministrative (immigrazione clandestina)» in Rigliano, 1995, p. 109.

loro lavoro e all'aumento della capacità contrattuale nei confronti del cliente, attraverso il contatto, l'informazione e la mediazione con la rete dei servizi del welfare locale (fig. 4.7).

Nel 1996, il governo regionale dà avvio ad un programma di politiche sociali sulla prostituzione. Il progetto Oltre la Strada mira alla promozione e al sostegno dei progetti locali¹⁹¹ e in poco tempo connette e integra l'attività di circa cento attori sociali e istituzionali¹⁹². Tale pluralità di soggetti che, a partire da ruoli differenti e differenti gradi di legittimità e investitura, agiscono sul medesimo «spazio di *policy*» (Giuliani, 1997, 9), costituiscono le coalizioni locali che sostengono i progetti cittadini.

Fig. 4.7 Eredità politica delle amministrazioni. Principali strategie degli interventi sociali sulla prostituzione di strada attivi nelle città dell'Emilia-Romagna, 1997.

Città	Prospettive di intervento	
Piacenza	Riduzione del danno	Protezione vittime
Parma	<i>(dal 2002 nel distretto di Fidenza)</i>	Protezione vittime
Reggio Emilia	Riduzione del danno	Protezione vittime
Modena	Riduzione del danno	Protezione vittime
Bologna	Riduzione del danno	Protezione vittime
Ferrara	<i>(dal 2002)</i>	Protezione vittime
Ravenna	<i>(dal 2002)</i>	Protezione vittime
Rimini	-	Protezione vittime (minori)

Fonte: Progetto Oltre la Strada, Regione Emilia-Romagna, 1997, nostra elaborazione

¹⁹¹ Nel 1996 la Giunta della Regione Emilia-Romagna adotta in forma sperimentale il *Progetto regionale Prostituzione* (delibera n. 2567/1996). Sotto la spinta dell'assessore alle Politiche sociali Gianluca Borghi (Verdi), il governo di centro-sinistra della regione presieduto da Antonio La Forgia (Pds-Ds), «intende fornire una risposta adeguata, aggregando le iniziative che (...) intervengono sul fenomeno in questione siano esse programmate dagli Enti Locali o dalla Regione siano esse proposte e gestite dal privato sociale». Una vasta tipologia di interventi vengono sostenuti: dalle azioni di prevenzione e riduzione dei rischi per la salute, agli interventi volti a ridurre la conflittualità con la cittadinanza, alle azioni volte a facilitare la ricerca di alternative per chi intende abbandonare il mercato del sesso, fino a quelli di accoglienza e protezione delle vittime di forme di violenza e di coazione. Il progetto regionale «Oltre la strada» ha svolto un importante ruolo di riferimento stabile negli anni, ampliando il *network* di attori che coinvolge e modificando le tipologie di intervento. Nel 2007 sono stati inaugurati gli interventi sulla prostituzione migrante esercitata al chiuso (Progetto Invisibile).

¹⁹² Cfr. Maluccelli, 1998b.

Malgrado esuli dai nostri obiettivi la conoscenza approfondita della composizione delle «reti di *policy*» attive nelle arene cittadine e il loro cambiamento nel tempo, è importante almeno tratteggiarne il profilo.

In Emilia-Romagna i soggetti più dinamici della società civile che si mobilitano sulla questione sono sicuramente le organizzazioni ecclesiastiche (in particolare le Caritas diocesane e l'associazione papa Giovanni XXIII), le organizzazioni delle donne, in particolare le reti dei centri antiviolenza, e, anche se in presenza minore, le organizzazioni nazionali di *sex workers* (il Comitato per i diritti civili per le prostitute e il Movimento d'Identità Transessuale, quest'ultima con base a Bologna) e le prime associazioni nate per favorire l'integrazione degli immigrati. Tra i soggetti istituzionali, oltre ai comuni, sono molto attive le aziende sanitarie locali.

In quasi tutte le principali città della regione¹⁹³ alla fine degli anni '90 sono attivi progetti rivolti alle persone che si prostituiscono, con la compresenza, l'integrazione o la predominanza esclusiva tra le due più diffuse strategie di intervento: di «riduzione del danno» con i progetti orientati sia alla promozione della salute delle *sex workers* e alla facilitazione dell'accesso ai servizi territoriali, sia alla mediazione del conflitto e alla riduzione dei «danni» della prostituzione nel contesto sociale; di «accoglienza e integrazione socio-economica» con quelli finalizzati alla protezione delle vittime del traffico e ai percorsi di uscita dalla prostituzione.

Il lavoro di rete a livello regionale favorisce il diffondersi degli interventi e risolve il problema della necessità di operare nella «città effettiva», al di là dei confini amministrativi dei comuni; e li rende sostenibili per le città minori con insufficienti risorse per implementare interventi di tale complessità.

Il caso di Bologna è indicativo di questo processo. L'approccio d'area vasta ai problemi del territorio che ha caratterizzato l'amministrazione Vitali ha avuto immediate ricadute sulle capacità di iniziativa dei comuni medi e piccoli dell'hinterland interessati dal fenomeno e dalle proteste dei cittadini.

¹⁹³ Le prime città a formare nel 1996 la rete sociale regionale sulla prostituzione migrante sono: Piacenza, Reggio-Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Imola, Cesena, Ravenna e Rimini. Cfr. Maluccelli, 1998b.

«Anche grazie al progetto regionale¹⁹⁴ che ha un valore politico straordinario, elevatissimo, abbiamo adottato questo tipo di approccio integrato che può aiutare a far crescere tra i cittadini quel livello di consapevolezza del fenomeno che può senz'altro favorire percorsi di integrazione e di riscatto, perché questo problema riguarda tutti, anche se non lo sappiamo»¹⁹⁵.

Complessivamente le politiche del governo regionale e di quelli locali disegnano istituzioni tolleranti e inclusive, determinate a garantire la coesione sociale e la convivenza civile offrendo opportunità di integrazione e di condizioni di buona vita non solo agli immigrati regolarmente residenti, ma anche ai migranti in situazione di irregolarità, come la maggior parte delle *sex workers* degli anni '90 o «con uno status politico incerto, come le vittime della tratta, i rifugiati, i minori stranieri» (Caponio, 2006, 26).

L'interrogativo è come questa eredità politica delle amministrazioni emiliano-romagnole sia in relazione con la decisione di adottare misure autoritarie nei confronti della prostituzione migrante.

L'opzione della punizione dei clienti

Nel modello espresso dall'amministrazione bolognese negli anni '90 emerge un'idea evoluta di abolizionismo. Il campo degli interventi pubblici comprende e contemporaneamente si discosta dalla tradizione (l'approccio sociale alla prostituzione e la protezione delle vittime del traffico). Il «principio del riconoscimento collettivo dei gruppi sociali» (Caponio, 2006, 211) si realizza nelle misure mirate a ridurre la distanza sociale tra il mondo della prostituzione

¹⁹⁴ Zola Predosa fu una delle prima città non capoluogo ad attivare una serie di interventi sociali sulla prostituzione migrante collegandosi con Bologna e con la rete regionale Oltre la Strada.

¹⁹⁵ Intervista al Sindaco di Zola Predosa, Giacomo Venturi, *op.cit.*

e la città, per «fare in modo che possano accostarsi alla società senza paura»¹⁹⁶ e permettere una crescita consapevole di assunzione dei rischi.

In tale contesto, i sindaci abolizionisti necessitano di una soluzione che non metta in crisi (almeno formalmente) le politiche preesistenti.

L'emersione del ruolo della domanda nel mercato del sesso offre al sindaco di Bologna l'opzione innovativa che consente all'autorità locale di agire per ridurre e contenere la prostituzione di strada in maniera indiretta, dissuadendo la clientela.

Questo passaggio è la scorciatoia che ha permesso ai sindaci di centrosinistra abolizionisti di abbracciare il proibizionismo, senza conseguenze apparenti sul «soggetto debole».

Inoltre, l'equivalenza tra «*affrontare* il problema della domanda maschile di prestazioni sessuali e pagamento (...)»¹⁹⁷ e *proibirla* normativamente è un passaggio per niente scontato.

Non sono pochi gli amministratori che si soffermano sulla necessità di allargare il campo d'azione anche nei confronti degli uomini clienti, ritenuti di volta in volta bisognosi di aiuto psicologico, responsabili dei rischi sulla salute, o del traffico di esseri umani, ecc.; ma complessivamente non sembra esserci nulla di più facile per i primi cittadini (a parte una, tutti uomini) che imbracciare la nuova crociata morale contro chi acquista sesso a pagamento.

Per rispondere alle pressioni delle proteste dei cittadini, la sanzione della domanda di prestazioni sessuali, su cui si è riversato l'accordo sia del mondo femminista, sia di quello cattolico, viene considerata l'unica soluzione percorribile, anzi, in molti casi come una scelta produttrice di un consenso aggiuntivo.

«Tutto sommato pensavo che la città potesse essere d'accordo su un punto, che colpendo la domanda, anche l'offerta cala...e il fenomeno di conseguenza. Non so se in questa situazione gioca anche il fatto che a Modena c'è stato un sindaco donna che, anche se in un periodo dove il fenomeno non aveva assunto l'importanza e la criticità attuale,

¹⁹⁶ Intervento del presidente del Consiglio comunale di Bologna, Carlo Flamigni (Pds-Ds), nella seduta del 14 settembre 1998.

¹⁹⁷ Intervento del Sindaco di Bologna, Walter Vitali, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

ricordava comunque lo stretto rapporto tra domanda e offerta...Di molto mi sono preoccupato, ma non del fatto che la città potesse non essere d'accordo su questa decisione, che tendeva a colpire anche il versante della domanda...sono stato confortato da questo.»¹⁹⁸.

Diversamente dalle città principali, nelle città minori «colpire i clienti ha generato contrasti»¹⁹⁹ e il consenso alla sanzione della domanda non è così certo come sembrerebbe a prima vista.

«La grande parte del mondo femminile dice che va bene così, c'è adesione rispetto alla punizione del cliente, mentre il mondo maschile, del bar, del biliardo, storcono il naso, poi magari li vedi che corrono dietro ad un viados...»²⁰⁰.

Sulle diverse posizioni di donne e uomini in questo conflitto si interroga Roberta Tatafiore (1994) con la sua antesignana ipotesi del «conflitto a sesso unico», un conflitto che esprime, cioè, i soli interessi dei clienti, «di cui oggi, come in passato, lo Stato si fa interprete» (ivi, 125).

Per Tatafiore (1994) la marginalizzazione della strada corrisponderebbe alla richiesta dei clienti di una regolazione del mercato del sesso che garantisca una maggiore tutela della privacy²⁰¹. I clienti automobilisti che non sono in grado di accedere a settori ed ambienti più protetti, come i clienti immigrati, i giovani o gli anziani pensionati o semplicemente i fruitori a basso reddito, costituiscono un sottogruppo sociale che può essere sacrificato e multato a favore di una moltitudine considerata in costante crescita anche tra i ceti medio-alti dei professionisti²⁰².

¹⁹⁸ Intervista al sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, *op. cit.*

¹⁹⁹ Intervista al sindaco di Noceto (Parma), Fabio Fecci, *op. cit.*

²⁰⁰ Intervista al vicesindaco di Faenza (Ravenna), Elio Ferri, *op. cit.*

²⁰¹ Gli interessi delle *sex workers*, spesso favorevoli alla prostituzione nei night, nei locali e comunque al chiuso, possono coincidere con quelli dei clienti, ma non sono gli stessi. Come precisa Tatafiore (1994) «Alla prostituta interessa per prima cosa il reddito e le condizioni di lavoro. Se la sbattono alla periferia estrema della città per il cliente può essere indifferente o persino vantaggioso. Per lei no perché nelle periferie estreme si lavora meno e in condizioni peggiori» (ivi, 126).

²⁰² Damonte e Neresini (1998) riportano la valutazione di un testimone: «Anzi, decisamente la domanda è aumentata - mi sono posta molte volte il problema come donna.... magari il collega che non vuole farsi riconoscere va a Pesaro, ma la domanda è decisamente e

Non potrebbe essere altrimenti, visto che, da un lato, le proposte di dialogo avanzate dalle *sex workers*, come vedremo, vengono completamente disattese dai governi locali e, dall'altro, quelle delle cittadine vengono egualmente occultate, dirette, manipolate nel discorso pubblico che accompagna le due opzioni che si contendono la soluzione del problema: la *punizione dei clienti* e le *case chiuse*.

Stando ai sondaggi che ripetutamente vengono realizzati sulle opzioni preferite dai cittadini rispetto alla prostituzione, emerge che le richieste di separazione della prostituzione dalla vita sociale vengono ribadite sia dagli uomini, sia dalle donne. Ma le preoccupazioni femminili «sulla salvaguardia della salute pubblica (...) e sulla migliore tutela delle donne di strada»²⁰³ vengono pregiudizialmente orientate dalle campagne mediatico-politiche²⁰⁴ a favore delle «case chiuse». Di fronte all'ennesimo sondaggio secondo cui l'85% dei bolognesi era favorevole a tale soluzione, il sindaco Walter Vitali esplicita la necessità di comprendere e di interpretare meno strumentalmente la domanda dei cittadini e delle cittadine:

«I bolognesi e le bolognesi desiderano una diversa regolamentazione della prostituzione (...) tale da consentire, ad esempio, alle prostitute la gestione dei luoghi privati di incontro (...) quindi giustamente la gente chiede di superare la situazione attuale del mercato e la prostituzione di strada (...) quanto alla soluzione io non credo che i bolognesi e le bolognesi pensino di tornare indietro. Se le questioni vengono poste nel modo giusto

schifosamente in aumento, soprattutto fra le fasce socio-economiche più elevate, liberi professionisti».

²⁰³ Nel 1998 in un sondaggio nazionale di SWG il 71% delle italiane si dichiara favorevole alle «case chiuse», in *La Repubblica*, *Donne di strada*, 8 marzo 1998.

²⁰⁴ Sui rapporti tra politiche e opinione pubblica e sui rischi di strumentalizzazione politica o di manipolazione che la diffusione di nuovi e accessibili strumenti e tecnologie per conoscere le preferenze e le richieste dei cittadini comportano, vedi Galantino, 2012, 84. Nel caso della prostituzione, la nostra analisi svela un dirottamento che, intenzionalmente o per ignoranza, convoglia e attribuisce il consenso di chi ritiene ragionevole consentire l'organizzazione della prostituzione negli spazi al chiuso, alle proposte delle forze politiche che al passato regime regolamentarista ancora oggi si ispirano.

penso che la stragrande parte dei cittadini sia per un'altra strategia, quella di andare avanti»²⁰⁵.

L'opzione della sanzione ai clienti è quindi quella che non solo permette agli amministratori abolizionisti di centrosinistra di adottare una soluzione autoritativa *salvando la faccia*, ma che si offre come soluzione competitiva nel discorso politico e mediatico rispetto all'opzione delle *case chiuse*, acclamata dalle forze politiche di centrodestra.

Tuttavia nel contesto italiano, la distanza tra le due posizioni rappresenta una competizione solo apparente; in realtà esse si rivelano non solo complementari nell'obiettivo di contrastare la prostituzione negli spazi pubblici, ma, attraverso la criminalizzazione²⁰⁶ e la punibilità del cliente a basso reddito, i sindaci abolizionisti di centrosinistra collaborano attivamente alla costruzione di una domanda sociale di nuove regole sulla prostituzione che la renda «tanto invisibile nello spazio pubblico, quanto trasparente alle attività di controllo» (Hubbard, 1998), esattamente come proposto dai nostalgici delle *case chiuse*.

L'opzione della vittima meritevole

La seconda opzione che apre la strada a politiche improntate all'allontanamento delle *sex workers* dallo spazio urbano è quella della protezione della *vittima*, che diviene emblematica del processo di individualizzazione dell'accesso alle opportunità d'integrazione, che scalza il

²⁰⁵ Intervento del Sindaco di Bologna di Walter Vitali, alla Conferenza Metropolitana, *op. cit.*

²⁰⁶ Nel nostro contesto il processo di criminalizzazione dei clienti viene invocato soprattutto da esponenti religiosi che non si limitano ad addossare ai clienti la colpa morale della prostituzione e del traffico delle donne, ma ne chiedono la carcerazione: «Non basta punire chi sfrutta la prostituzione, ma occorre colpire anche i clienti delle prostitute, con pene pecuniarie e detentive. E' quanto ha sostenuto in un convegno, a Bologna, don Oreste Benzi, il parroco riminese in prima linea contro lo sfruttamento della prostituzione. Don Benzi ha invocato per l'Italia una legge che colpisca i clienti simile a quella varata in Svezia». La Repubblica, *Carcere per i clienti delle prostitute*, 24 gennaio 1999.

riconoscimento collettivo del gruppo sociale alla base finora delle politiche locali.

Il principio liberale ottocentesco del *deserving people*, che corrisponde al modello di politiche delle coalizioni di centrodestra, si afferma anche tra quelle di centrosinistra. Per poter avere un'opportunità di integrazione nella società le prostitute devono provare di essere state vittime innocenti, collaborare con le indagini giudiziarie denunciando i loro sfruttatori, pentirsi e lasciarsi rieducare, dimostrandosi, quindi, *meritevoli* dell'aiuto dello stato.

Nelle città in cui sono da tempo attive entrambe le tipologie d'intervento sociale a favore delle *sex workers*, come Modena, Ravenna, Bologna, Reggio-Emilia, Piacenza e Ferrara, l'esito della nuova filosofia sociale è quello di sbilanciare il sistema di protezione sociale verso l'inserimento nei percorsi giudiziari delle vittime della tratta e di marginalizzare gli interventi che operano per offrire una soglia minima di protezione a tutte le *sex workers* migranti.

In questa nuova cornice le ordinanze antiprostituzione vengono applicate senza che emergano le evidenti incongruenze tra la finalità di avvicinare il mondo della prostituzione (facilitata dalla stabilità dei collettivi di *sex workers* nel territorio) perseguita dai progetti di unità di strada e la finalità di allontanarlo dallo spazio urbano (con conseguente aumento del *turn over*), sia pure tramite la dissuasione dei clienti.

Con l'intensificarsi delle azioni di disturbo del mercato da parte delle reti di polizia viene reso ancora più instabile il *set* in cui lavorano gli operatori sociali, pregiudicando l'efficacia delle pratiche di aggancio e di relazione con i nuovi soggetti della prostituzione.

Tali attività di prevenzione sociale rivolte all'intero collettivo delle *sex workers* migranti, anche quando sono mantenute in vita dalle amministrazioni locali, viene a poco a poco ridotto a vantaggio delle pratiche sociali che agiscono a valle dei processi di esclusione.

Il ruolo e le competenze degli operatori sociali vengono incanalate verso l'unica finalità pubblica realmente riconosciuta dalle istituzioni e dalla *governance* locale: la prevenzione terziaria per le *vittime del traffico*.

In tale contesto è la polizia a diventare sempre più il *gatekeeper* dei processi di inclusione sociale e le azioni di rastrellamento delle *sex workers* si affermano paradossalmente come funzionali alla selezione di chi merita l'aiuto.

«I nostri operatori sociali fundamentalmente hanno condiviso [la decisione dell'ordinanza] e si sono collocati all'interno di una strategia comune, anche se in una prima fase hanno presentato qualche elemento di disagio, di difficoltà, rispetto ad un possibile spostamento incontrollato del fenomeno in altre parti della città...Raccogliendo le loro istanze, i loro dubbi, sono nate due attenzioni: la prima è che la stessa Polizia municipale ha alzato la soglia di attenzione e di sensibilità sul tema della costruzione di rapporti con le *sex workers*, e l'altro aspetto l'abbiamo conseguito con uno straordinario risultato nei confronti della stessa questura. Quando facevano operazioni di polizia e le ragazze erano in stato di fermo, il raccordo con gli operatori sociali ha facilitato la possibilità di un contatto funzionale ad acquisire elementi per la possibile fuoriuscita dal mondo dello sfruttamento»²⁰⁷.

«C'è stata una reale integrazione tra gli interventi... nel caso specifico la sala d'accoglienza della questura in certi momenti non era in grado di accogliere tutte le prostitute che venivano portate lì per un controllo, e ovviamente abbiamo fatto il possibile perché il tutto venisse affrontato insieme agli enti sociali, con la possibilità di dare un posto letto, proporre case protette, di accoglienza...»²⁰⁸.

I sindaci che ormai sempre più diffusamente si ispirano al modello della «solidarietà e legalità», considerano gli strumenti dissuasivi della polizia municipale come un pezzo, se non il perno, del loro campo d'azione sulla prostituzione.

«Il segreto è forse stato il fatto di non attribuire all'ordinanza delle funzioni salvifiche che non c'erano o risolutive o di mera immagine. Noi l'abbiamo preso come un pezzo di una strategia globale, a tutto tondo...»²⁰⁹.

«Sono d'accordo sul fatto che sia difficile vedere tali convergenze in un contesto in cui politiche di repressione da un lato e di prevenzione ed inclusione dall'altro non siano ben bilanciate e finalizzate tra loro. Questo non è il caso però di Reggio Emilia»²¹⁰.

²⁰⁷ Intervista al sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, *op.cit.*

²⁰⁸ Intervista al vicesindaco di Ravenna, Giannantonio Mingozi *op. cit.*

²⁰⁹ Intervista al sindaco di Modena, Giuliano Barbolini, *op.cit.*

²¹⁰ Intervista al sindaco di Reggio-Emilia, Graziano del Rio, *op.cit.*

Diversamente, nelle città, come Rimini, Parma e nei comuni minori dove non esistono interventi che operano per offrire una soglia minima di protezione a tutte le *sex workers* migranti, il principio della «solidarietà esigente» diviene l'espressione stessa della filosofia del governo locale. Esemplificativa di ciò è la situazione nella capitale del turismo della riviera adriatica, in cui l'unico intervento sociale (gestito dall'Azienda sanitaria e dalle organizzazioni del privato sociale) è quello a favore delle vittime del traffico, addirittura ristretto alle vittime minorenni (escludendo in tal modo qualsiasi dubbio sulla loro *innocenza* in quanto prive a priori di capacità di scelta). Così il sacerdote don Benzi illustra il «metodo Rimini»:

«Il 'metodo Rimini' è molto semplice: un poliziotto si presenta come cliente, fa salire la donna sull'auto, arriva la volante e la porta in questura. Lì trova noi della papa Giovanni. Inizia un dialogo, spieghiamo tutte le possibilità che dà la legge. Quando gli sfruttatori vedono che le ragazze vanno via, che insomma non c'è guadagno, le spostano»²¹¹.

L'opzione mancante

L'analisi delle soluzioni adottate dai sindaci fa emergere che la domanda di cambiamento della struttura spaziale del mercato non viene posta apertamente come questione politica. Nessuna opzione alternativa all'ordinanza viene avanzata dagli amministratori per raccogliere la domanda dei cittadini e produrre una diversa collocazione spaziale del fenomeno, a parte poche e inconcludenti eccezioni.

Una questione che il sindaco di Zola Predosa, Giacomo Venturi, comunemente a quasi tutti gli altri sindaci del movimento delle ordinanze, ritiene non affrontabile a livello amministrativo e di pertinenza nazionale: «bisogna mettere questo tema una volta per tutte e per davvero all'ordine del giorno nelle differenti agende politiche»²¹².

²¹¹ Intervento di Don Oreste Benzi al *Forum sulla prostituzione*, Il Resto del Carlino, 17/5/2007.

²¹² Intervista al sindaco di Zola Predosa, Giacomo Venturi, *op. cit*

Il caso di Rimini è emblematico di tale impossibilità.

Dopo un anno di sperimentazioni creative da parte del comune in cui i vigili urbani presero ad andare per le strade con un pulmino e una telecamera nascosta per filmare i clienti che si appartavano con le prostitute, spaventarli e allontanarli dalle zone a luci rosse, l'amministrazione, intenzionata ad intervenire più efficacemente - «l'invasione nelle zone pregiate ed importanti della città non sarà tollerata»²¹³ -, progetta un intervento indiretto per spostare le *sex workers* dal centro storico e dal lungomare.

Nell'ambito degli interventi urbanistici, con la pedonalizzazione delle zone interessate al fenomeno il comune intende ristabilire la libera fruizione degli spazi pubblici da parte dei residenti e dei turisti richiamandoli a presidiare i luoghi attraverso iniziative culturali e di rivitalizzazione dell'area. Sulla spinta delle sperimentazioni delle altre città e nel quadro della collaborazione con la regione Emilia-Romagna sulle politiche di sicurezza urbana²¹⁴, l'intervento comunale di prevenzione situazionale viene integrato in un'azione più complessa che comprende l'intervento sociale a favore delle *sex workers* sul modello delle altre città, ma non solo.

L'intervento pubblico si pone in termini espliciti il problema di gestire le conseguenze dello spostamento provocato dalla pedonalizzazione del lungomare e in generale quello del governo degli effetti del mercato sulla dimensione cittadina.

Contrariamente all'idea così diffusa tra i sindaci di sostanziale ingovernabilità del fenomeno²¹⁵, la possibilità di esercitare una mediazione istituzionale per passare «da una zonizzazione spontanea e non governata a

²¹³ Dichiarazione dell'amministrazione comunale di Rimini in l'Unità Mattina, *Trasloco in periferia per le lucciole*, 26 giugno, 1996.

²¹⁴ Si fa riferimento al progetto «Rimini città sicura ospitale» (1996) presentato dal Comune di Rimini in partnership con la Regione Emilia-Romagna.

²¹⁵ L'idea di ingovernabilità del fenomeno ha differenti motivazioni tra le quali crediamo abbia influito in maniera fondamentale nella cultura politica della sinistra la crisi del modello eziologico – l'agire sulle cause dei problemi -, giacché dal punto di vista delle cause, il problema della prostituzione migrante è riconducibile a fenomeni non governabili a livello locale, come i processi immigratori e gli squilibri tra nord e sud del mondo.

zonizzazioni più ragionevoli, contrattate e condivise»²¹⁶ viene suffragata dai primi risultati di conoscenza del fenomeno, che smentivano la rappresentazione della prostituzione di strada «come un mondo inavvicinabile, inaccessibile e ingestibile». Spiega Massimo Pavarini, che aveva diretto l'antesignano intervento:

«(...) esso risulta invece anche “gestibile”, cioè governabile, nel senso che pur essendo un mondo pluralista che comprende ragioni diverse che portano a produrre offerta, chi produce offerta entra in una logica economica per cui è sensibile alle ragioni di mercato ed è anche disponibile - ovviamente in posizioni assimilabili alle logiche “sindacali” - a rapporti e contatti con la società civile. Quindi, è conoscibile, circoscrivibile ed è disponibile a rapporti sia con la società civile che con le istituzioni»²¹⁷

La soluzione *di civile convivenza tra la prostituzione e la città*²¹⁸ che intende «trovare equilibri più avanzati che garantiscano tutti i soggetti coinvolti»²¹⁹, si era mostrata praticabile anche grazie alla particolare composizione del mondo delle *sex workers* a Rimini, dove il collettivo delle transgender di origine brasiliana era insediato fin dagli anni '80, e negli anni '90 era stato alimentato da catene migratorie che coinvolgevano molti paesi del Sudamerica. Questo gruppo sociale aveva caratteristiche di stabilità nel territorio, molte di loro erano naturalizzate, quindi cittadine o comunque con uno status giuridico regolare e, pur essendo in condizioni di marginalità sociale, avevano una relativa autonomia nell'esercizio della prostituzione. Avevano tutte le risorse necessarie per costituirsi come soggetto interlocutore nel dialogo con la città e le istituzioni.

«Le transessuali che lavorano al Gros e sul Lungomare di Rimini chiedono di poter esporre alcune questioni alle autorità che governano la città e alle forze dell'ordine. Prendendo atto della disponibilità delle autorità ad incontrarci, speriamo di poter iniziare oggi un dialogo

²¹⁶ Massimo Pavarini, intervento alla *Tavola rotonda sulla prostituzione a Rimini*, Bologna, 9 luglio 1997.

²¹⁷ Massimo Pavarini, intervento alla *Tavola rotonda sulla prostituzione a Rimini*, op. cit.

²¹⁸ «*Per una progressiva civilizzazione dei rapporti tra città e prostituzione*» è il sottotitolo del più volte citato rapporto del progetto; cfr. Maluccelli e Pavarini, 1998.

²¹⁹ Massimo Pavarini, intervento alla *Tavola rotonda sulla prostituzione a Rimini*, op. cit.

nuovo e instaurare un rapporto di comunicazione non distorto da quei pregiudizi che troppo spesso governano i rapporti tra la società “civile” e le transessuali che si prostituiscono. Siamo consapevoli che la nostra presenza sulle strade può provocare problemi, siano essi disagi reali o psicologici (...). Si tratterebbe quindi di stabilire delle “regole” al fine di aumentare la tollerabilità del fenomeno (...). Noi stesse crediamo che un aumento eccessivo del numero delle persone che si prostituiscono non sia sopportabile per la città (...). Avere uno spazio garantito in cui “esistere” potrebbe inoltre favorire il desiderio di liberarsi dai ricatti di vario tipo (...) Certamente crediamo che la repressione indiscriminata e le retate intimidatorie producono tensioni e spesso non danno in concreto risultati significativi (...) Un clima di fiducia favorirebbe quel dialogo necessario a mantenere sulla strada una situazione di sicurezza a vantaggio sia dei cittadini sia di noi stesse (...)»²²⁰

Questa proposta di *zoning negoziato*²²¹, che aveva nel processo di dialogo con le *sex workers* e con la cittadinanza il suo punto più innovativo, fu arrestata subito dai suoi stessi proponenti politici.

«A decidere dove andranno saranno le forze del mercato», spiega il sindaco ritirando la proposta di mediazione dopo la sollevazione indignata dell’opinione pubblica cattolica, che accusava il comune di favoreggiamento della prostituzione²²².

Nella stessa prospettiva della promozione dei diritti delle *sex workers*, dieci anni più tardi, nel 2007, l’assessore al decentramento della giunta di Bologna guidata da Sergio Cofferati, il magistrato Libero Mancuso, avanza la proposta di sperimentare politiche di *zoning* per affrontare l’allarme sociale nei quartieri della città in cui è insediata la prostituzione.

²²⁰ Lettera pubblica scritta dal collettivo transessuale di Rimini alle autorità cittadine. Cfr. Maluccelli e Pavarini (1998) e Aldo Bonomi (2000).

²²¹ La prospettiva della *zonizzazione negoziata* assunta dall’intervento di Rimini e poi disconfermata dai referenti politici del progetto, si basava sull’idea di governo della prostituzione nelle realtà locali secondo modalità di negoziazione, in una logica di accordo e di contratto tra le parti in gioco e non di una zonizzazione regolamentata per legge (o secondo norme amministrative), per evitare di offrire strumenti alle autorità che possano diventare forme di repressione, di ghettizzazione, oppure di controllo di tipo commerciale.

²²² Don Oreste Benzi, «Quel progetto è inaccettabile. Si tratta di favoreggiamento», in Corriere, 23 giugno 1996.

«L'opera dei religiosi è di straordinaria importanza, come in tutti i settori in cui vi è miseria, degrado, povertà. Ma questo malessere sociale riguarda anche l'amministrazione civica, che deve fronteggiarlo. Ho incontrato i presidenti dei quartieri su questi problemi della legalità. Ai primi posti dell'intolleranza dei cittadini c'è sempre la prostituzione. Dobbiamo prendere atto che il fenomeno esiste. Riuscire a sconfiggerlo è del tutto avveniristico. Dobbiamo restituire i diritti a chi viene sfruttato e sottoposto a violenze e intimidazioni. E' un disegno di Venezia, non voglio rubare niente a nessuno»²²³.

L'opzione alternativa alle «azioni autoritarie di ridislocazione nella città delle prostitute/i a favore di un processo di confronto e contrattazione informale affinché sia possibile garantire ad un tempo una maggiore sicurezza e tranquillità per chi si prostituisce ed un basso tasso di disturbo per la città»²²⁴, non trova consenso sufficiente per la sua sperimentazione neanche nella patria del modello emiliano e rimane ancora una volta una politica solamente annunciata.

Contro la proposta si situa lo stesso sindaco Cofferati che, da una posizione di rigido abolizionismo, ritiene che l'unico campo d'azione per l'intervento pubblico sia quello di contrastare la prostituzione e liberare le *schiaive*; e il sacerdote romagnolo, don Benzi che lancia contro la municipalità lo stesso anatema - «se Bologna farà le strade a luci rosse, noi suoneremo le campane a morto»²²⁵ - che a Rimini dieci anni prima aveva immediatamente fatto rientrare la volontà politica dell'autorità locale di sperimentare la nuova opzione di governo del fenomeno.

Se nel capoluogo di regione l'idea di fermare le azioni d'ordine pubblico e di discriminazione delle *sex workers* migranti nasce dagli stessi amministratori

²²³ Intervento dell'assessore di Bologna, Libero Mancuso al *Forum sulla prostituzione*, Il Resto del Carlino, 17/5/2007. Mentre i sindaci emiliano-romagnoli e molti altri delle città settentrionali si preparavano ad emettere le ordinanze antiprostituzione, il primo cittadino di Venezia-Mestre, Gianfranco Bettin (Verdi) sigillava un protocollo tra il servizio sociale e la polizia locale sulla gestione di una zonizzazione informale dell'attività di prostituzione di strada. Cfr. Carchedi, Stridbeck, Tola, 2008.

²²⁴ La prospettiva di riduzione dei danni applicata al rapporto tra città e prostituzione era già presente nel primo programma regionale del 1996. Cfr. *Progetto regionale Prostituzione* (delibera n. 2567/1996).

²²⁵ Intervento di don Oreste Benzi dell'associazione Papa Giovanni XXIII al *Forum sulla prostituzione*, op. cit.

della città, in Romagna, grazie a quella composizione sociale che vede una forte prevalenza di *sex workers* transessuali, la richiesta di cambiamento delle politiche sulla prostituzione di strada arriva nuovamente *dal basso*.

Al sindaco di Ravenna, Fabrizio Matteucci, perviene tramite i giornalisti la notizia della disponibilità al dialogo da parte delle transessuali sudamericane di Lido di Classe:

«Non sono affatto contrario, anzi credo che potrebbe essere una proposta su cui riflettere». Lo dice il sindaco Fabrizio Matteucci quando gli sottoponiamo l'idea di alcune trans che si dicono disposte a spostarsi, per esercitare la "professione", in una zona di campagna per non provocare disturbo ai residenti»²²⁶.

Questa prospettiva viene ripresa da Matteucci in seguito al blocco delle ordinanze da parte della Corte costituzionale nel 2011.

«A legislazione invariata, di fronte ad un vuoto legislativo evidente (...) penso che lo stato debba combattere lo sfruttamento e chi amministra le città debba lavorare perché la prostituzione di strada, finché esiste, debba essere esercitata in condizioni di sicurezza e minor degrado o disagio possibile per i cittadini (...). Ovviamente non ci sarà mai un provvedimento del sindaco perché va contro la legge e potremo essere accusati di induzione alla prostituzione. Ritengo che a Ravenna ci siano le condizioni di accordo istituzionale perché, come tutte le proposte che cercano di circoscrivere e quindi rendere più controllabile il fenomeno sociale, viene generalmente condiviso dalle forze dell'ordine. E' in corso un lavoro informale tra gli operatori sociali sui modelli di altre città come Mestre che tra l'altro hanno lavorato su numeri ben più importanti dei nostri»²²⁷.

La proposta di Matteucci è ben lontana dall'auspicare concentrazioni funzionali del tipo zone a luci rosse nella città; piuttosto il sindaco intende valorizzare quelle pratiche di mediazione dei conflitti messe in campo dagli operatori sociali dell'Unità di strada, nonostante il proibizionismo che ha caratterizzato nel decennio il sistema regolativo della città bizantina.

²²⁶ Intervento del sindaco di Ravenna, Fabrizio Matteucci in *Prove di dialogo tra sindaco e trans*, Ravenna & dintorni, 15 aprile 2010.

²²⁷ Intervista al sindaco di Ravenna, Fabrizio Matteucci, *op. cit.*

«Noi abbiamo iniziato a partecipare agli incontri del primo comitato cittadino di Savio e Lido di Classe contro l'insediamento del collettivo transessuale in zona Mirabilandia. La presidente della circoscrizione di Castiglione di Ravenna, Miria Strada, ci chiamò agli incontri con i comitati cittadini (...) come esperti anche per dare una chiave di lettura al problema (...). Solo il discutere e ragionare con i cittadini sui vantaggi e gli svantaggi che il paese traeva dall'indotto economico che si era creato con la prostituzione transessuale abbiamo contribuito a fare rientrare la protesta, molte cose si fermarono, tra cui la petizione con cui volevano cacciarle da Lido di Classe»²²⁸.

Nella nuova cornice delle politiche di sicurezza urbana prende forma per le unità di strada, marginalizzate dal calo di attenzione dell'opinione pubblica e istituzionale sul pericolo Hiv-Aids in favore del traffico e del neoschiavismo nella prostituzione, un nuovo campo d'azione in cui si sperimentano nuove pratiche e relazioni tra operatori sociali e di polizia locale.

«Il lavoro di questi due anni ha evidenziato la necessità di intervenire con un progetto, la cui logica è comunque la riduzione del danno, non solo limitandosi all'aspetto sanitario ma anche sotto altri aspetti come ad esempio la mediazione dei conflitti tra cittadini/comitati e prostitute»²²⁹.

«(...) Inoltre ascoltiamo molto il territorio senza per questo rinunciare al nostro ruolo esperto ma ascoltiamo e vogliamo conoscerne le aspettative. Per questo lavoriamo in squadra. La Pubblica Amministrazione ha molte frecce nel suo arco non c'è solo la Polizia municipale. Noi per esempio abbiamo collaborato su questo tema con l'unità di strada – il progetto Lunatica - che ha le relazioni e le competenze per spiegare alle *sex workers* che se si comportano diversamente l'allarme rientra (...)»²³⁰.

«Nel 2008 l'Unità di strada ha concentrato l'attenzione lungo il tratto della via Emilia che attraversa Pieve, Cella, Calerno, località in cui c'è una significativa presenza di prostitute. (...) Come progetto impegnato da anni nella prevenzione e riduzione del danno nell'ambito della prostituzione di strada, è stata offerta la disponibilità ad incontrare sia i referenti

²²⁸ Intervista a Veronica Bellotti, coordinatrice Unità di strada di Ravenna, rilasciata nel 2012.

²²⁹ Relazione Unità di strada di Modena, 1995-1998.

²³⁰ Intervista al comandante di Polizia municipale di Ravenna, Stefano Rossi, rilasciata nel 2012.

amministrativi che i cittadini ai quali sono stati appunto dedicati dei momenti di incontro, dialogo e confronto»²³¹.

Gli interventi di mediazione dei conflitti attivati praticamente da tutte le unità di strada della regione (a Modena, Bologna, Reggio Emilia, Ravenna) si realizzano perlopiù nell'ombra, raramente ricevono un mandato istituzionale e non si sviluppano come opzione politica alternativa alle ordinanze nell'arena pubblica.

«A Zola Predosa e ad Anzola dell'Emilia le amministrazioni avevano entrambe gli interventi di riduzione del danno. Nelle assemblee con i comitati a cui abbiamo partecipato i cittadini erano abbastanza aperti e capivano e noi abbiamo fatto mediazione con le transessuali sudamericane. Le assessore Viviana Neri e poi la Masetti ci hanno sempre sostenuto, ma il sindaco partì in quarta ed emise le ordinanze, così ci chiedevano di svolgere un ruolo di tramite tra le *sex workers* e la polizia municipale»²³². «L'équipe ha effettuato alcune uscite mirate (...) per individuare le possibili "opinion leader" attraverso le quali veicolare messaggi a tutto il gruppo. Dopo alcuni giorni le abbiamo invitate alla sede del MIT dove si è approfondito il discorso della sicurezza e del conflitto. Il risultato è stato quello di aver riportato il fenomeno a proporzioni accettabili e tollerabili»²³³.

Solo a Ferrara la mediazione dei conflitti viene adottata formalmente dal Comune e dal Comitato provinciale per la sicurezza e l'ordine pubblico, in capo al Prefetto, come strategia di intervento sulla prostituzione di strada.

Nel 2008 il primo tentativo dell'amministrazione di emettere un provvedimento a fronte all'aumento dell'offerta - «erano quasi 40 il doppio degli anni precedenti e alcune sono arrivate nella zona abitata»²³⁴ - viene bloccato grazie alle pressioni delle operatrici sociali, che denunciavano gli effetti incontrollati e rischiosi dello spostamento dell'attività di prostituzione in altre zone della città.

²³¹ Relazione Unità di strada di Reggio-Emilia, 2008.

²³² Intervista a Porpora Marcasciano, coordinatrice Unità di strada di Bologna, *op.cit.*

²³³ Relazione Unità di strada di Bologna, 2008.

²³⁴ Intervista a Dora Casalino, coordinatrice Unità di strada di Ferrara, rilasciata nel 2012.

“Collaboriamo da anni con l’amministrazione comunale e siamo felici che abbia dato ascolto alle nostre preoccupazioni. Ragioneremo insieme su quali misure mettere in campo per contenere il fenomeno, su soluzioni alternative che tutelino la sicurezza delle persone”²³⁵.

Il progetto proposto dall’Unità di strada del Centro donna giustizia²³⁶ si pone come alternativa alle ordinanze e prevede:

«azioni di coinvolgimento attivo della cittadinanza, di negoziazione con il target da parte degli operatori di strada e di dispositivi di dissuasione da parte delle forze dell’ordine».²³⁷

La vittoria dello schieramento sociale viene ribaltata nel 2012 quando il sindaco Tiziano Terzani (Pd) emette un’ordinanza contingibile e urgente contro la prostituzione di strada nella zona della stazione dove la reattività dei cittadini è più alta. La comandante di Polizia municipale, Laura Trentini, ci spiega che si tratta di:

«un’ordinanza contingibile e urgente costruita nell’ottica di colpire i clienti piuttosto che le prostitute, per non svilire o annullare del tutto, gli anni di lavoro di meritorie associazioni che tentano di recuperare le donne dalla strada sottraendole ad ancora più gravi schiavitù o garantendone almeno la salute fisica»²³⁸.

Le preoccupate considerazioni della comandante sulla congruità dell’ordinanza sono il risultato di un dibattito molto acceso nella città estense che costringe ancora il sindaco a rimandarne per mesi l’adozione.

²³⁵ Dichiarazione di Paola Castagnotto, presidente del Centro Donna e Giustizia in Estense, «Grattacielo. Grattacielo. Multe a prostitute e clienti, salta l’ordinanza. Annullato il provvedimento: potrebbe "aumentare aggressioni, stupri, rapine", 12 settembre 2012.

²³⁶ Tale proposta, seppur elencata tra le azioni da attuare durante l’autunno 2007 nell’ambito degli interventi a Ferrara sulla sicurezza, non ha avuto un riscontro operativo. E’ stata però rilanciata dall’Assessore alla Salute e Servizi alla Persona, condivisa con l’Assessore alla Sicurezza con i quali sono previsti degli incontri di approfondimento nella prossima annualità.

²³⁷ Relazione Unità di strada di Ferrara, 2008.

²³⁸ Intervista alla comandante della Polizia Municipale, Laura Trentini, Associazione di Comuni Unione Terre Estensi (Ferrara), rilasciata nel 2012.

«A Ferrara non abbiamo mai avuto un comitato sulla prostituzione, una protesta aperta sulla prostituzione e il tema veniva infilato in tutti i documenti relativi alla zona Grattacielo fatti in realtà contro lo spaccio, l'accattonaggio, il piscio, ecc. (...). La prostituzione è l'elemento più usato dalla politica per strumentalizzare le risposte: da qui il via all'ordinanza contro quelle 10 - 12 prostitute invece di affrontare i temi più difficili»²³⁹.

4.2.2.3 L'applicazione delle ordinanze e gli effetti

Per raccontare il repertorio delle *strategie spaziali di esclusione* utilizzate dai governi locali nei confronti della prostituzione migrante conviene partire da quella adottata dal sindaco di Rimini, Andrea Gnassi (Pd). Il 17 luglio del 2011, in piena stagione estiva, il neoeletto primo cittadino fa installare una recinzione in acciaio, alta oltre un metro e mezzo e lunga ben 40 metri, sul lungomare al confine tra Rivazzurra e Miramare, l'ultima frazione di Rimini prima di Riccione, per impedire alle *sex workers* e ai loro clienti l'accesso all'area²⁴⁰. Questi fatti recenti, che si collocano a più di dieci anni di distanza dalla prima dichiarazione di guerra delle autorità cittadine alla prostituzione migrante illuminano chiaramente il doppio esito del regime proibizionista inaugurato nella capitale del turismo: l'impossibilità di *sconfiggere* un fenomeno sociale per via autoritativa, se non sul breve termine; la crescita esponenziale del clima di intolleranza sociale e dei segnali fisici che la denotano nello spazio urbano.

Tuttavia i protagonisti più convinti di questa stagione militare, i sindaci che si pongono l'obiettivo di *debellare* il fenomeno o di *combatterlo*, sono anche quelli più ottimisti sugli esiti ottenuti.

²³⁹ Intervista a Dora Casalino, coordinatrice Unità di strada di Ferrara, *op.cit.*

²⁴⁰ Un segnale «forte», lo definirebbero Barbagli e Pisati (2012), dei processi di segregazione e di separazione sociale che avvengono nello spazio urbano. Ciò che questo episodio rende visibile sono le innovazioni apportate alle strategie di esclusione spaziale: la recinzione non è servita a rinchiudere le *sex workers*, piuttosto, come ha individuato Mike Davis (1993) nella sua famosa indagine su Los Angeles e sulle politiche di sicurezza, a difesa degli spazi dal gruppo sociale pubblicamente più indesiderato del momento, ad impedire loro l'accesso allo spazio urbano e l'utilizzo delle sue risorse.

Dopo appena sei mesi dall'emissione della prima ordinanza antiprostituzione nel gennaio 1998, le autorità della città – l'allora sindaco Chicchi, il questore Dello Russo e il sacerdote don Oreste Benzi -, in una conferenza stampa congiunta decretano di aver vinto la *battaglia* contro la prostituzione di strada:

«La tratta delle donne si è fermata. Rimini ha dimostrato che questo sogno è possibile»²⁴¹. «Abbiamo ridotto il fenomeno dell'82,6 per cento. Una percentuale che, tradotta in numeri, vuol dire che in riviera sono rimaste un centinaio di prostitute, rispetto alle mille e passa presenti in zona²⁴²». «Abbiamo affrontato il problema prostituzione cercando di colpire la domanda, cioè il cliente»²⁴³.

La flessione del mercato che ha caratterizzato la fase seguente all'emanazione delle ordinanze nel biennio 1998-1999, non solo a Rimini, ma in altre città capoluogo, tra cui Modena, è il risultato non tanto della loro applicazione (prioritariamente rivolta ai clienti), piuttosto, come spiegano i comandanti della polizia municipale di entrambe le città, «della sinergia con le forze di polizia che sono intervenute sull'offerta e sull'organizzazione dell'offerta»²⁴⁴.

«Il fenomeno nella prima fase è calato anche per effetto di questa azione molto forte... credo che anche i clienti abbiano capito che facevamo sul serio..., poi ovviamente si sono innescati anche dei circuiti virtuosi, soprattutto grazie all'allontanamento [delle *sex workers* irregolari] favorito dai meccanismi della legge Turco-Napolitano e ad alcune indagini contro le reti di sfruttamento andate a buon fine anche attraverso il lavoro di collaborazione fatto dalle ragazze»²⁴⁵.

²⁴¹ Dichiarazione di don Oreste Benzi fondatore dell'Associazione papa Giovanni XXIII in Anna Tonelli, *Rimini senza lucciole stop alle schiave di strada*, La Repubblica, 11 luglio 1998.

²⁴² Dichiarazione del questore di Rimini Dello Russo, in Anna Tonelli, *Rimini op.cit.*

²⁴³ Dichiarazione del sindaco di Rimini, Giuseppe Chicchi, in Anna Tonelli, *Rimini op.cit.*

²⁴⁴ Intervista al comandante della Polizia municipale di Rimini, Domenico Gallo, rilasciata nel 2002.

²⁴⁵ Intervista al comandante della Polizia municipale di Modena, Roberto Leonelli, rilasciata nel 2002.

In un contesto generale in cui l'efficacia delle ordinanze è intrecciata per almeno un decennio a quella delle politiche migratorie, sarà importante capire se le differenze formali tra le leggi cittadine (ad esempio, quelle relative ai destinatari dei divieti) e i diversi orientamenti politici dei sindaci influiscono sulle modalità concrete della loro applicazione, e sarà altrettanto importante analizzare i loro effetti in relazione alle soglie di visibilità che vanno vigilate per non fare scattare l'allarme incontrollato e finanche la reazione violenta dei cittadini.

Modalità di applicazione

Le parole chiave per distinguere le diverse modalità di intervento e che tendenzialmente differenziano le operazioni della polizia municipale da quelle delle forze dell'ordine sono rispettivamente: *dissuasione* (della domanda) e *repressione* (dell'offerta).

Per dissuadere i potenziali clienti ad esporsi, la modalità operativa più diffusa tra i corpi di polizia municipale è quella della visibilità delle pattuglie nelle zone interessate, con cui essi provocano, più o meno direttamente, anche l'allontanamento delle *sex workers*, perché impossibilitate a lavorare.

«Il fatto di essere lì, tutte le sere, con le nostre macchine, le luci accese, e, passatemi il termine, “rompiamo le scatole” tutte le sere, insomma, rompi o perlomeno disturbi un'attività commerciale consolidata...da lì, poi magari le donne si spostano da un'altra parte, e tu le rincorri da un'altra parte (...)»²⁴⁶.

La grande visibilità dell'azione di dissuasione e di disturbo ha anche un'altra funzione, quella di rassicurare i cittadini sul fatto che le autorità si stanno impegnando fattivamente sul problema. Analogamente le retate, con le quali le *sex workers* vengono prelevate fisicamente dalla strada, svolgono la medesima funzione per le forze dell'ordine.

«La retata forse è ancora lo strumento che più dà il segno della presenza sul territorio, scacciando così le presenze che la collettività non vuole più lì... perché non dobbiamo dare un segno solo sul versante delle indagini e del convincimento, ma anche quello della nostra

²⁴⁶ Intervista al comandante della Polizia municipale di Modena, Roberto Leonelli, *op.cit.*

presenza in certe zone... ..è comunque impensabile fare delle retate tutte le sere, non si può»²⁴⁷.

Le due strategie spaziali del controllo del territorio da parte dall'intera rete di polizie agiscono sul breve periodo, richiedono ingenti sforzi e risorse la cui sostenibilità è messa in dubbio dagli stessi operatori, e non sono azioni semplicemente dimostrative. Non solo perché le ordinanze prevedono sanzioni per i clienti, o per entrambi i protagonisti dello scambio sesso-economico, ma soprattutto perché la loro applicazione si realizza in concomitanza a quella delle politiche di contrasto ai migranti irregolari²⁴⁸, che offrono alle autorità pubbliche il potere di esercitare un'aperta repressione sulle *sex workers*, che la legge vigente sulla prostituzione non avrebbe consentito.

Nel 1998 alle polizie nazionali era già chiaro che «il contrasto all'immigrazione clandestina serve in pratica anche a contrastare la prostituzione»²⁴⁹.

«Quando noi facciamo le retate, che li chiamiamo i rastrellamenti, non li facciamo perché una persona si prostituisce, ma perché siamo davanti a decine o centinaia di persone che stanno irregolarmente in Italia. E' bene ricordare anche che sull'adescamento la Legge Merlin prevede una contravvenzione che deve essere contestata sul posto, cioè la persona che sta adescando non può essere portata agli uffici di pubblica sicurezza. Quindi le nostre retate non sono finalizzate ufficialmente a combattere la prostituzione, ma a rispedire in patria o ad espellere dallo stato italiano i clandestini»²⁵⁰.

Tuttavia, le ordinanze dei sindaci sono importanti per riaffermare che la prostituzione, esercitata con determinate modalità (in strada, visibile, ecc.), da attività libera (secondo la legislazione vigente) è considerata illecita.

²⁴⁷ Intervista al comandante della Polizia municipale di Modena, Roberto Leonelli, *op.cit.*

²⁴⁸ Le politiche ai migranti irregolari perseguono l'obiettivo «di impedire l'ingresso irregolare e la residenza di persone provenienti da Paesi terzi che tendono ad inserirsi nel mercato del lavoro irregolare/illegale» (EMN, 2005, 20).

²⁴⁹ Intervento del questore di Bologna, Giuseppe Bagnato, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

²⁵⁰ Intervento del questore di Bologna, Giuseppe Bagnato, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

«Anche se le forze dell'ordine non hanno specifici strumenti per impedire che una cittadina passeggi in un certo posto della città, però tutti gli interventi volti al controllo, le cosiddette retate, che si fanno e che continuiamo a fare, secondo me sono utili perché avversano questa attività libera che, da un certo punto di vista, diventa illecita se assume determinate proporzioni (...). Il controllo del territorio prevede controlli specifici e repressivi in applicazione della recente legge 40/1998 che offre poteri più incisivi alle forze dell'ordine in materia di allontanamento dei cittadini stranieri clandestini, comprese coloro che esercitano la prostituzione. Pertanto l'applicazione continua di queste norme costituisce uno degli strumenti più importanti perché combattendo l'immigrazione clandestina certamente si incide in maniera rilevante, non dico decisiva, sul fenomeno della prostituzione di strada che è esercitato quasi esclusivamente da cittadine straniere e per lo più clandestine (...). Un altro livello della repressione è quello di attuare tutte le norme del codice penale tutte quelle che tutelano la personalità umana, la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, quindi maggiore incisività nell'applicazione delle norme che sanzionano attività contrarie in modo palese alla legge, atti osceni, eccetera. Io dico una cosa fuori dai denti: le ordinanze, purché contrastino il fenomeno, anche se sono illegittime, ben vengano»²⁵¹.

La politica migratoria fondata sull'allontanamento degli irregolari, nel tentativo di raggiungere l'efficienza del sistema, introduce misure sempre più restrittive per rendere più efficaci i provvedimenti di espulsione fino ad utilizzare

²⁵¹ Intervento del prefetto di Bologna, Aldo Mosino, alla Conferenza Metropolitana di Bologna, *op.cit.*

strumenti di limitazione della libertà personale, trattenendo nei centri di identificazione²⁵² i migranti irregolari in attesa del rimpatrio forzato²⁵³.

«Abbiamo pensato un metodo operativo efficace, duttile e scientifico che portasse a risultati concreti, sia sulle prostitute che sul racket, abbiamo creato un "gruppo operativo speciale", con volanti sulla strada in servizio permanente, poi abbiamo velocizzato i processi di espulsione con servizio di foto segnalamento ed identificazione e accertamento dell'avvenuto espatrio»²⁵⁴.

Se nei primi anni di intervento sulla prostituzione di strada (1998-2001) anche le retate della polizia e le notti in questura potevano avere conseguenze

²⁵² Dall'entrata in vigore degli accordi di Schengen (26 marzo 1995) si riscontra la diffusione dei Centri di trattenimento come strumento di contrasto dell'immigrazione clandestina in tutta Europa. In Italia nello stesso anno, il decreto Dini (Decreto legge n. 489/1995) introduce una modifica alla legislazione vigente (Legge Martelli), che prevede l'obbligo di dimora per gli stranieri in attesa di espulsione, ma la nascita vera e propria dell'istituto dei Centri di permanenza temporanea e di accoglienza (CPT/a) avviene nel 1998 sotto il Governo Prodi con la legge n. 40/1998. I centri, oggi chiamati più chiaramente CIE – Centri di identificazione e di espulsione –, non hanno funzioni di assistenza per i migranti, ma sono centri dove vengono trattenuti in attesa di essere rimpatriati. La limitazione della libertà personale inflitta a persone che non hanno commesso reati (la semplice irregolarità del soggiorno è stata considerata un'infrazione amministrativa fino all'approvazione della Legge 94/2009 secondo cui è diventata un reato penale), ha suscitato fin dalla nascita dei centri diffuse contestazioni relative alla legittimità istituzionale dei centri in base all'articolo 13 della Costituzione italiana che prevede che le restrizioni alla libertà personale siano disposte da un giudice, mentre l'espulsione e il conseguente trattenimento sono decisioni del Prefetto.

²⁵³ Se già la legge 40/1998 (cd. Turco- Napolitano) si poneva l'obiettivo di migliorare l'efficacia dei provvedimenti di espulsione e la collaborazione con i paesi interessati ai maggiori flussi di ingresso nel nostro paese per il contrasto all'immigrazione irregolare, prima delle modifiche al Testo Unico apportate dalla legge Bossi-Fini, la regola era emettere un provvedimento di espulsione contenente l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato di solito nel termine di 15 giorni. L'accompagnamento alla frontiera era l'eccezione. Viceversa, la legge n. 189 del 2002 stabilisce la regola dell'accompagnamento alla frontiera e l'intimazione resta soltanto l'eccezione nei casi di mancato rinnovo del permesso di soggiorno. Attraverso le espulsioni (amministrative o giudiziarie) con la quale la polizia è autorizzata ad accompagnare fisicamente (e coattivamente) lo straniero alla frontiera si realizza la vera e propria repressione dell'irregolarità.

²⁵⁴ Dichiarazione del questore di Rimini, Dello Russo, in Anna Tonelli, *Rimini op.cit.*

gravi (rispetto ai mancati guadagni e alle ritorsioni degli sfruttatori), dal 2002 con la riforma cd. Bossi-Fini e l'apertura effettiva dei centri di trattenimento²⁵⁵, la retata può prefigurare per le *sex workers* mesi di detenzione e il ritorno coatto al paese d'origine²⁵⁶.

«La retata ha una valenza pressoché istantanea... si fa la retata per quella nottata, porti le ragazze al comando, le identifichi, quasi sempre la maggior parte è senza il permesso di soggiorno, si cerca se ci sono posti disponibili in accoglienza, ma quasi sempre sono pieni, quindi le devi rilasciare... insomma, è un effetto per quanto riguarda la nottata, ma anche qui bisogna fare un distinguo. Per esempio, le condizioni di sfruttamento delle donne provenienti dall'Africa sono diverse da quelle delle donne slave... per cui, togliere un'intera notte una slava è molto diverso che togliere una donna ganese... a quest'ultima non importa molto, intanto lei deve arrivare ad una certa cifra da dare agli sfruttatori, e se non la raggiunge quella notte perché è al comando, lo raggiungerà la notte dopo, e fine... per la slava è diverso, perché comunque deve dare qualcosa ogni giorno...»²⁵⁷.

«Quando nei mesi passati già molte Unità di strada denunciavano retate abbastanza frequenti sul loro territorio, che si concludevano spesso con la deportazione ai CPT e / o il possibile rientro forzato in Nigeria, a Reggio Emilia potevano solo testimoniare operazioni delle Forze dell'Ordine finalizzate a spaventare le ragazze e a costringerle (solo per poco tempo del resto) a non farsi vedere in strada. Quest'anno [il 2003, *N.d.R.*] invece, dopo questo

²⁵⁵ Nel corso del 2003 il Ministero dell'Interno intensifica anche l'attività dei centri di permanenza temporanea: vengono aperti due nuovi CPT a Bologna e a Modena, il centro di Roma-Ponte Galeria viene ampliato, mentre si avviano le procedure per l'apertura di ulteriori strutture a Bari Palese, Gradisca di Isonzo (Gorizia), Foggia e Padova.

²⁵⁶ Secondo uno studio dell'OCSE (2004) sulle donne trafficate, il rimpatrio porta spesso le vittime ad essere trafficate di nuovo. «Oltre alla loro sicurezza personale, dopo il ritorno nel paese d'origine, le donne si ritrovano nella stessa situazione di disperazione economica e sociale che le aveva esposte al reclutamento dei trafficanti la prima volta». Lo studio individua una serie comune di problemi che si manifestano al ritorno nel paese di origine: nessun guadagno o possibilità di lavoro, problemi psicologici, problemi medici e nessun accesso alle cure, debiti che non possono ripagare, stigma e rifiuto sociale, incluso quello della famiglia d'origine, rappresaglie da parte dei network criminali contro le vittime e le loro famiglie, tornano a prostituirsi perché non hanno altra possibilità, vengono riprese dai trafficanti, non hanno casa». OSCE *National Referral Mechanisms Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons*. A Practical Handbook, 2004.

²⁵⁷ Intervista al comandante della Polizia municipale di Modena, Roberto Leonelli, *op.cit.*

avvenimento [la morte di una nigeriana mentre fuggiva dalla polizia²⁵⁸, *N.d.R.*], si sono potuti rilevare maggiori controlli delle Forze dell'ordine e anche dei Carabinieri e un aumento esponenziale di vere e proprie retate (prima quasi del tutto assenti) mirate probabilmente solo a ragazze già identificate e quindi celermente mandate al CPT di Roma e rimpatriate. Tutto questo è avvenuto più volte con una breve pausa estiva e in modo estremamente veloce (non più di una settimana). Come si può immaginare, il clima è molto peggiorato: le ragazze sono molto spaventate e questo le costringe a lavorare in grossi gruppi fino a sette / otto persone, sono molto agitate e preoccupate per il loro futuro; inoltre più aggressive nei modi e molto più diffidenti anche nei nostri confronti»²⁵⁹.

Nei «luoghi della scomparsa», come sono stati definiti i centri di detenzione, si compie un altro passaggio del processo di criminalizzazione delle *sex workers* migranti. La forma di segregazione che si realizza è quella della detenzione in uno spazio carcerario, dove vengono espropriate di tutti i loro beni e dei loro diritti, per poi essere forzatamente rimpatriate. In «questa zona di confine con la violazione dei diritti umani»²⁶⁰, si ritrovano relegati migliaia di migranti con le storie più diverse, tra cui le vittime di tratta, nonostante formalmente siano «soggetti non espellibili» (Caponio, 2007, 26).

«Queste decisioni sulle politiche sono venute avanti dall'alto e non ci sono territori che decidono di no per considerare la fragilità dei soggetti (...). Fino al 2008 da una situazione stabile di 70-80 nigeriane siamo passati a 20-30 c'è stata una forza tale del sistema delle espulsioni che le portavano direttamente a Centro di Ponte Galera a Roma e all'aereo. Avevamo un protocollo con la Misericordia che gestiva il CPT/a di Modena e la prefettura sui casi di tratta, ma se decidono di fare le retate come scelta politica la nostra incidenza è bassissima»²⁶¹.

²⁵⁸ Cfr. Capitolo 2, p.91 e p.108.

²⁵⁹ Relazione Unità di strada di Reggio Emilia, 2003.

²⁶⁰ Intervista al sindaco di Reggio-Emilia, Graziano del Rio, *op.cit.* Il sindaco prosegue con la riflessione sui centri di detenzione puntando a superare l'opacità che ha caratterizzato la loro gestione: «(...) sono luoghi che non devono ferire la dignità umana e lo stato di diritto, per questo è giusto che la loro azione sia perlomeno svolta in trasparenza. Occorre anche una maggiore definizione delle politiche nazionali e internazionali sul tema dei diritti dei migranti. L'Italia tra l'altro, come la maggior parte delle nazioni europee, non ha mai ratificato la Convenzione Onu dei lavoratori migranti e delle loro famiglie del 1992».

²⁶¹ Intervista a Franco Boldini, coordinatore Unità di strada di Modena, *op.cit.*

In questo quadro di politiche nazionali, le leggi cittadine svolgono non solo una funzione di rafforzamento e di legittimazione delle politiche del governo centrale, poiché rappresentando una disciplina specifica per un gruppo sociale subordinato fungono da orientamento alle forze di polizia, a cui la legislazione lascia ampia discrezionalità nella sua applicazione.

Dal 2002 le Unità di strada registrano un aumento dei rastrellamenti, segnalano sempre maggiori controlli di polizia e un calo dei contatti in strada in quasi tutte le città. Aumenta l'accanimento sui collettivi particolarmente visibili e stigmatizzabili, come le transessuali e le nigeriane. Nel 2008, che si apre con l'annuncio di una riforma legislativa per vietare la prostituzione nello spazio pubblico (il ddl Carfagna²⁶²), con le nuove ordinanze dei sindaci, con la continua periodicità delle retate e le più efficaci espulsioni della polizia, viene alimentato, secondo gli operatori di strada, un pericoloso clima di intolleranza verso le persone che si prostituiscono. Coloro che sono trovate inottemperanti al provvedimento di espulsione, vengono denunciate o arrestate.

Anche nel campo della polizia municipale e dell'applicazione delle sanzioni amministrative per la violazione dell'ordinanza del sindaco possiamo ricostruire un andamento che dall'iniziale focalizzazione sui clienti si sposta, con intenti punitivi più che di efficacia, verso quella sulle *sex workers*.

E' opinione comune tra i comandanti che le sanzioni non abbiano mai funzionato come deterrente verso l'offerta e, al contrario, abbiano avuto una certa efficacia nei confronti della domanda, essenzialmente per due ragioni: per la «difficoltà della persona sanzionata a reagire alla multa per timore delle conseguenze in famiglia, scoprendo cose che non dovevano essere scoperte»²⁶³; e per l'*effetto annuncio* dell'ordinanze ben pubblicizzate dalla stampa locale.

«Nel periodo in cui l'abbiamo applicata sono state fatte delle sanzioni, non tantissime perché ha avuto una funzione deterrente: l'informazione sui giornali ha avuto un impatto dirompente e in quel periodo ha dato dei risultati. Adesso tutto è tornato come prima. Non lo definirei emergenza perché è una parola forte, ma c'è e stiamo monitorando»²⁶⁴.

²⁶² Cfr. Capitolo 3, nota 35, p. 128.

²⁶³ Intervista al vicesindaco di Faenza (Ravenna), Elio Ferri, *op.cit.*

²⁶⁴ Intervista al sindaco di Zola Predosa (Bologna), Stefano Fiorini, *op.cit.*

«Le prostitute non hanno dimora stabile e ben identificabile, quindi è molto difficile far pagare loro le sanzioni amministrative relative ai verbali»²⁶⁵.

«L'applicazione delle ordinanze trova principalmente due criticità: la prima è quella di creare uno spostamento dell'attività prostituitiva in aree adiacenti o confinanti ove non vige l'ordinanza; la seconda, per quanto riguarda le ordinanze che prevedono sanzioni anche per chi si prostituisce, è lo scarso effetto deterrente di una sanzione amministrativa che difficilmente verrà di fatto pagata da chi si prostituisce»²⁶⁶.

Nei primi anni di applicazione delle ordinanze, dal 1998 al 2001 (il solo periodo di cui disponiamo di dati e non solamente di cronache dell'attività di polizia) emerge chiaramente l'impegno della polizia municipale a sanzionare in primo luogo la domanda: il 97% delle multe sono state comminate a clienti (15.636 su un totale di 16.006). L'impostazione neoproibizionista prevalente tra le città dell'Emilia in quegli anni sembra avere un'influenza tale da orientare verso i clienti l'applicazione di ordinanze semiproibizioniste.

Lo zelo con cui è stato punito l'acquisto di sesso a pagamento cambia nei diversi contesti locali: Modena è la città che emette il numero più elevato di verbali con una media di circa 1.500 all'anno per un totale di 6.133 sanzioni; a Bologna i clienti multati sono una proporzione di molto inferiore (539), più simile ai numeri ottenuti a Zola Predosa (113) che al vicino capoluogo. Da segnalare che tra le città le cui ordinanze avevano previsto la sanzione anche per l'offerta, a Faenza (Ravenna) e a Noceto (Parma) l'esecutività degli ordini del sindaco è stata fatta rispettare in via esclusiva ai clienti automobilisti e, tra l'altro, Faenza risulta la seconda città per numero di sanzioni (3.893). Tra le città romagnole Rimini si posiziona dopo Cervia per numero di verbali emessi con 923 multe ai clienti e 33 alle *sex workers*.

Nonostante qualche resistenza a reinterpretare il ruolo che fu della *Buoncostume*²⁶⁷ (emersa in entrambe le polizie, locale e statale, anche se con

²⁶⁵ Intervista al comandante della Polizia municipale di Cervia (Ravenna), Roberto Ricci, rilasciata nel 2012.

²⁶⁶ Intervista al comandante di Polizia municipale di Zola Predosa (Bologna), Paola Lipparini, rilasciata nel 2012.

²⁶⁷ La *Buoncostume* erano reparti di pubblica sicurezza atti alla sorveglianza e alla repressione dei reati contro la pubblica morale (Cfr. voce *Buoncostume*, enciclopedia Treccani).

diverse motivazioni²⁶⁸), le reti di polizia finiscono per *responsabilizzarsi* sull'argomento, tanto da governare l'intero sistema di regolazione odierno.

I comandi di polizia municipale delle città più importanti collaborano con gli uffici della questura sia nelle indagini contro lo sfruttamento, sia nelle procedure di espulsione dei migranti irregolari e gli interventi diretti nei confronti delle *sex workers* si moltiplicano e si differenziano. Emblematico di questo processo sono le attività della polizia municipale di Modena; in una città convintamente neo-proibizionista, dove l'attenzione sui clienti rimane alta²⁶⁹, gli «agenti di prossimità»²⁷⁰ identificano regolarmente anche le prostitute, come si

«Il corpo di polizia femminile da quando fu istituito nel 1959 fu impiegato quasi esclusivamente per il controllo e la repressione di questo genere di reati come previsto dalla Legge Merlin (L. n.75/1958). In seguito alla riorganizzazione decretata nel 2001 dal dipartimento della pubblica sicurezza (ex comma 2 dell'art 3 del DPR del 22 marzo 2001) in ogni squadra mobile è stata istituita una sezione specificamente preposta al contrasto della criminalità extracomunitaria e della prostituzione ridefinendo così il precedente concetto di *buoncostume* (e recependo il dato che oggi la prostituzione è praticata da donne straniere)», in Fulvio Filocamo (allora vicedirigente della squadra mobile della questura di Padova), *Migliori pratiche tra attività di contrasto e intervento sociale*, 25 maggio 2004, Corso di formazione per operatori pubblici della sicurezza urbana, Regione Emilia-Romagna.

²⁶⁸ Nella polizia di stato le perplessità riguardavano soprattutto il basso status della prostituzione nella scala dell'illegalità, mentre nella polizia municipale riguardavano complessivamente il nuovo ruolo che il corpo stava assumendo su tutte le problematiche relative alla sicurezza urbana e al controllo del territorio.

²⁶⁹ Nonostante la mancanza di dati dopo il 2001, l'informazione è suffragata dal fatto che nel 2004 il comune, forte di un numero consistente di verbali, ha presentato un profilo sui clienti del mercato locale di Modena. Spiega il comandante Roberto Leonelli: «Ecco allora il monitoraggio dei clienti. Il più vecchio ha 74 anni, il più giovane 19, oltre il 50 per cento è costituito da uomini tra i 31 e i 35 anni, segue la fascia compresa tra i 26 e i 30 (16 per cento), poi quella tra i 36 e i 40 (13 per cento). Pochi gli uomini maturi, quelli che superano i 56-60anni. (..) Il mercato dei frequentatori è un po' multietnico. La maggior parte sono italiani, circa un quinto gli stranieri. Gli emiliani che dirottano sul nodo autostradale di Modena per un po' di sesso a pagamento sono di Modena o vengono dalle città vicine: Reggio-Emilia, Bologna e Ferrara», in Natascia Ronchetti, *Prostituzione, adesso a Modena anche il cliente è «monitorato»*, L'Unità Emilia-Romagna, 27 agosto 2004.

²⁷⁰ Le nuove funzioni di sicurezza urbana affidate prioritariamente alla Polizia municipale favoriscono lo sviluppo di nuove specializzazioni e nuove modalità di intervento, di cui i «nuclei di prossimità» della Polizia municipale di Modena sono solo un esempio.

evince dal resoconto dei servizi effettuati in una notte del giugno del 2003 in cui l'intervento riguardava «la lotta alla prostituzione in strada»:

«La prima area ad essere controllata è stata quella del centro storico. Qui sono state controllate sei prostitute, quasi tutte italiane e tossicodipendenti, che sono state identificate ed allontanate. Quindi è toccato alla zona di via Emilia est ed in particolar modo alla zona della Fossalta. Gli operatori polizia locale hanno fermato sei ragazze, tutte provenienti da paesi dell'Europa dell'est, che si appartavano con i clienti in un posteggio vicino ad una zona residenziale. Le ragazze, sprovviste di documenti, sono state accompagnate presso gli uffici del comando dove sono state sottoposte a rilievi fotodattiloscopici attraverso i quali è stato possibile risalire alla loro vera identità. Per tutte è stata intrapresa la procedura di espulsione quasi contemporaneamente sono stati effettuati controlli nella zona di via Emilia ovest e della Bruciata, finalizzati in questo caso a perseguire i clienti. Sono state identificate 20 persone, modenesi e no, che per aver violato l'ordinanza del sindaco che vieta di fermarsi a contattare le prostitute in strada, creando turbativa alla circolazione stradale, dovranno ora pagare una pesante sanzione di 154 euro. Sono state rilevate anche numerose sanzioni al codice della strada e due clienti hanno fatto ritorno a casa a piedi perché il loro veicolo, sprovvisto di assicurazione, è stato sottoposto a sequestro (...) Ora dovranno giustificare alle proprie mogli, oltre alla pesante sanzione, anche le circostanze che hanno portato al fermo del veicolo»²⁷¹.

Nel corso del decennio gli interventi da parte dell'intera rete delle polizie si fanno sempre più stringenti sulla repressione delle *sex workers* migranti, fino all'apice del biennio 2008-2009. Non sono poche le testimonianze che raccontano di un clima di crescente aggressione e di offesa nelle attività di repressione: «anni fa in via Rigosa le prendevano per i capelli, erano esaltati, adesso anche le retate sono più *soft*»²⁷². E' la città emergente delle politiche di sicurezza urbana del centrodestra, Parma, che incarna più convintamente questo spirito. Ma le pratiche della polizia municipale finiranno produrre un effetto boomerang sul governo locale, costringendo gli amministratori a rinnegare il

²⁷¹ Comune di Modena, Comunicato stampa, 26 giugno 2003.

²⁷² Intervista a Porpora Marcasciano, coordinatrice Unità di strada di Bologna, *op.cit.*

proprio operato - «Abbiamo sempre lavorato sulla facciata²⁷³» -, e a svelare i costi parossistici dello «show dei controlli»²⁷⁴ tra le diverse polizie.

«Otto uomini, quattro macchine, 45 euro di straordinario più la paga normale di 150 euro a servizio, i costi della benzina e quelli delle identificazioni. Il rilievo delle impronte, le scene di pianto, aggressione, offese. Tutto per 10 multe da 50 euro, divise fra 8 prostitute e solo due clienti (...). In 3 giorni le retate anti prostituzione sono state 2, una dei carabinieri e una dei vigili urbani. Più un servizio contro i locali notturni e i call center effettuato dalla questura. Eppure nessuno sapeva dell'azione degli altri. Ma non è finita: all'inizio della prossima settimana ci sarà un altro giro contro le prostitute, fatto stavolta dalla Polizia. (...) tutte queste operazioni vengano legate alla Carta di Parma e al volere del sindaco Vignali, ma la domanda che viene spontanea è semplice: qual è il senso dei controlli antiprostituzione in una città di 200.000 abitanti dove a seguito di due retate, sono state identificate circa 30 prostitute, cioè la quasi totalità delle donne che vendono il proprio corpo in strada?»²⁷⁵

Parallelamente all'evoluzione delle ordinanze, che prevedono sempre più diffusamente conseguenze penali all'inosservanza dell'ordine del sindaco, il ruolo della polizia urbana nel controllo di un fenomeno ormai schiacciato sulla dimensione dell'illegalità, continua ad ampliarsi e si specializza. Ancora un esempio tratto dal comando di Ravenna che nel 2009 attiva un progetto specifico antiprostituzione che esplicita la logica complessiva degli interventi della municipale:

²⁷³ Costantino Monteverdi, assessore alla Sicurezza urbana del Comune di Parma, in Mario Robusti, *Prostitute, lo show dei controlli*, op. cit. Dichiarazione a seguito della pubblicazione e della diffusione in rete di una fotografia scattata ad una *sex workers* nigeriana rannicchiata sul cemento nella cella di guardiola del comando della Polizia municipale di via del Taglio, dopo che aveva cercato di reagire in tutti i modi con urla, pugni, calci, morsi, al prelevamento da via Emilia dove era stata trovata e identificata. Il Presidente del Senato, Renato Schifani, chiosa: «Chi intende adottare il criterio della “tolleranza zero” è tenuto a farlo non sottraendosi mai alla tutela della dignità della persona e della sua privacy» (Ansa, 12 agosto, 2008).

²⁷⁴ Mario Robusti, *Prostitute, lo show dei controlli*, "Colpiamo solo le vittime", La Repubblica, Parma, 9 agosto 2008.

²⁷⁵ Mario Robusti, *Prostitute, lo show dei controlli*, op.cit.

« Il servizio di “Contenimento dei fenomeni legati al meretricio nelle località di Lido di Dante, Lido di Classe e Lido di Savio” non è meramente limitato a contestare il divieto di meretricio in strada, ma punta anche ad identificare sia prostitute che frequentatori di tali zone, nonché ad effettuare anche tutta un'altra serie di controlli che spaziano dal rispetto delle regole del codice stradale sino alla verifica della regolarità di affitti di appartamenti o apertura di pubblici esercizi sempre frequentati da persone legate al mondo della prostituzione»²⁷⁶.

Le multe ai clienti che pure continuano ad essere elevate, ricoprono un ruolo sempre più secondario nelle strategie di controllo delle polizie locali, come viene confermato dalla forbice crescente nel numero di verbali a sfavore delle *sex workers*.

«A Ravenna il dato relativo ai primi sette mesi del 2010 evidenzia che sono state elevate n.864 infrazioni alla specifica ordinanza sindacale, che vieta sia l'offerta che la richiesta di prestazioni sessuali a pagamento nel territorio del Comune di Ravenna. Di queste, n. 774 violazioni sono a carico di prostitute /viados e n. 90 violazioni sono state accertate a carico di clienti²⁷⁷».

A Bologna in due giornate di controlli di routine della polizia di stato e della polizia locale:

«Sono 49 ragazze sono state fermate e identificate in diversi blitz antiprostituzione realizzati nella giornata di ieri. Ventinove sono state identificate in zona Borgo Panigale e in zona Fiera, tra il pomeriggio e la sera. Nella notte lungo i viali di circonvallazione polizia e vigili urbani ne hanno fermate ed identificate altre venti. I vigili hanno poi multato un cliente per divieto di fermata»²⁷⁸.

Il sistema regolativo approntato nel decennio 1998-2008 subisce oggi nuove sfide determinate in primo luogo dal cambiamento nello status legale delle *sex workers* migranti. Con l'ingresso in massa delle comunitarie che predominano

²⁷⁶ Comune di Ravenna, Comunicato stampa, *Polizia municipale. Servizio antiprostituzione*, 4 luglio 2009.

²⁷⁷ Comunicato stampa del Comune di Ravenna, *Presentati i dati su alcune attività della Polizia Municipale*, 9 agosto 2010.

²⁷⁸ Il Resto del Carlino Bologna, 13 agosto 2007.

dal 2007 in quasi tutti i mercati locali²⁷⁹, lo status legale accomuna la condizione delle *sex workers*, anche se straniera. Oltre alle transgender, molte delle quali cittadine italiane di origine straniera, anche nel collettivo africano dopo un decennio di coorti irregolari, negli ultimi anni molte hanno ottenuto il permesso di soggiorno:

«Attraverso la richiesta d'asilo c'è una finestra che si apre perché anche di fronte al diniego, facendo un ricorso che dà due anni di soggiorno, hanno il tempo necessario per ripagare il debito. Così non sono espellibili ed è una strategia adottata a tappeto su tutto il territorio nazionale»²⁸⁰.

La regolarità della residenza sul territorio nazionale ha messo in crisi sia la strategia repressiva, sia il sistema di protezione per le *vittime*, una categoria amministrativa sempre meno adeguata a descrivere le relazioni tra *sex workers* e i soggetti terzi che le sfruttano e sempre meno attraente per le migranti dal momento che i loro bisogni più urgenti non si concentrano più sull'ottenimento del permesso di soggiorno.

«La protezione ha funzionato nel passato quando ad esempio le albanesi subivano una tratta violenta e molto pesante da gruppi di loro connazionali, ma adesso è cambiata la forma di sfruttamento è più sofisticato e contrattato...»²⁸¹.

«La prostituzione di strada è dominata in modo pressoché unico da giovanissime donne dell'est Europa, soprattutto rumene. Lo status di straniere comunitarie rappresenta per loro e per l'organizzazione che le sfrutta, laddove presente, un'arma molto forte»²⁸².

Il sistema regolativo viene reso paradossalmente impotente dalla condizione di legalità di soggetti, come per anni era stato nei confronti dell'unico collettivo a presentare tale prerogativa, le transessuali.

²⁷⁹ Cfr. Capitolo 2, tab. 2.12, p.90.

²⁸⁰ Intervista a Franco Boldrini, coordinatore Unità di strada di Modena, *op. cit.*

²⁸¹ Intervista a Porpora Marcasciano, coordinatrice Unità di strada di Bologna, *op. cit.*

²⁸² Intervista al sindaco di Reggio-Emilia, Graziano Del Rio, *op.cit.*

«Questa ordinanza ci ha portato ad una serie di risultati sulle prostitute. Adesso poi è scoppiato il fenomeno dei viados, il quale è più difficile da gestire, perché hanno il permesso di soggiorno, sono regolari, e sono anche molto aggressivi...è da circa un anno che abbiamo i viados...Come dicevo, sulle prostitute abbiamo avuto qualche effetto... però con i viados abbiamo questa problema, un problema avvertito anche dalla Prefettura, dai Carabinieri»²⁸³

«Una delle componenti più disturbanti nel fenomeno prostituivo è quella dei viados, nei confronti dei quali siamo più disarmati per la loro presunta regolarità, e da un punto di vista “morale”, perché non ci sono organizzazioni dietro, sono autonomi...c’è questa caduta di immagine del romagnolo, una cosa penosa, questo modificarsi dei costumi, oltre alla prostituzione femminile. Sono scelte libere del cliente, ma questa aggiunta censurabile dei viados, lascia perplessi, proprio per questa forte componente trasgressiva...la stessa Giovanni XXIII non arriva a lavorare con i viados...»²⁸⁴.

La centralità delle ordinanze e del ruolo della polizia municipale per il controllo della prostituzione di strada viene riconfermato da quando coloro che esercitano non sono più accomunate dai tratti sociali della clandestinità (o dell’essere vittime del traffico). La vigenza di un’ordinanza di divieto della prostituzione di strada operativamente si traduce nell’utilizzo massiccio dei fogli di via²⁸⁵ e delle denunce penali per inottemperanza agli ordini (del questore o del sindaco), con cui viene continuamente minacciato lo status legale delle *sex workers*, irretendole in una produzione circolare di violazioni da cui è sempre più difficile uscire.

«Le forze dell’ordine si sono avvalse di strumenti mai usati prima: se prima l’attività era finalizzata a reprimere la tratta oggi la direzione va verso indagini di sfruttamento e favoreggiamento tra le stesse ragazze, le ordinanze sindacali, i fogli di via e gli obblighi di dimora»²⁸⁶.

«Cinque donne sono state fermate e identificate da operatori della Polizia municipale nel corso di un servizio di contrasto alla prostituzione nella zona Tempio (...), gli agenti hanno identificato una donna italiana e una di origine rumena, con documenti

²⁸³ Intervista al sindaco di Noceto (Parma), Fabio Fecci, *op. cit.*

²⁸⁴ Intervista al vicesindaco di Faenza (Ravenna), Elio Ferri, *op.cit.*

²⁸⁵ Cfr. Capitolo 3, nota 139, p.181.

²⁸⁶ Relazione Unità di strada di Ravenna, 2012.

regolari, che sono state allontanate dalla zona. Altre due donne di origine bulgara sono state identificate e allontanate. Individuata un'altra donna in evidente atteggiamento di adescamento che alla vista degli agenti ha cercato di allontanarsi. La donna è stata raggiunta e fermata, attraverso il terminale del 113 è stata identificata come cittadina italiana già colpita da "foglio di via" da Modena con provvedimento del 20 maggio scorso valido per tre anni emesso dall'ufficio Anticrimine della Questura di Modena. La donna è stata denunciata a piede libero»²⁸⁷.

«Da quando sono regolari non possiamo fare molto se non applicare l'ordinanza del sindaco nella normale attività di controllo in cui dobbiamo segnalare anche le inottemperanze ai fogli di via, identificare, ecc., abbiamo anche segnalato le regolari all'Agenzia delle entrate (come a Rimini²⁸⁸) anche attraverso i siti web, abbiamo controllato appartamenti e su questo direi che la mia opinione è che bisognerebbe arrivare alla depenalizzazione del favoreggiamento»²⁸⁹.

Le misure di limitazione delle libertà fondamentali (quali la circolazione e la residenza) applicate ai *soggetti pericolosi* vengono accompagnate agli accertamenti sui proventi dell'attività illecita. E' proprio questa connessione nelle pratiche per il controllo della prostituzione che realizza pienamente quell'indicazione politica del senatore Berselli (An), (già relatore del ddl Carfagna nel 2008) che suggeriva di considerare soggetto pericoloso per la sicurezza e la moralità anche chi vive «del provento della propria prostituzione e venga colto nel palese esercizio di detta attività»²⁹⁰.

In seguito della sentenza della Corte Costituzionale che nel 2011 ha limitato il potere d'ordinanza, mentre molti sindaci lamentano «il venir meno di idonei strumenti repressivi che avrebbe in buona parte vanificato gli ottimi risultati ottenuti con l'applicazione della norma»²⁹¹, i controlli sulle prostitute continuano costanti non solo sulla strada dove «vengono fermate, identificate e

²⁸⁷ Comunicato stampa del Comune di Modena, *Zona tempio, allontanate cinque prostitute*, 4 novembre 2010.

²⁸⁸ Cfr. «il Protocollo Ravaioli», Capitolo 3, p. 150.

²⁸⁹ Intervista al comandante della Polizia Municipale di Ravenna, *op.cit.*

²⁹⁰ La Repubblica, *Prostituzione. La maggioranza frena. L'emendamento esce dal decreto*, 10 giugno 2008.

²⁹¹ Polizia Municipale di Ravenna. Relazione di servizio in risposta all'interrogazione del consigliere Maurizio Bucci, 27 agosto 2011.

ripetutamente invitate ad allontanarsi dalla zona»²⁹², ma anche negli appartamenti dove sono state cacciate dalle crisi urbane e dove si affacciano le crisi condominiali.

Gli effetti di medio e di breve termine

Nei primi anni del nuovo decennio «il declino della prostituzione di strada era già iniziato»²⁹³; una nuova metamorfosi nella struttura spaziale del mercato del sesso si è messa in moto, cambiano le modalità di esercizio e nel corso del decennio lo spostamento del mercato del sesso verso gli spazi privati si compie in maniera significativa.

«Tutte le trasformazioni nel mercato sono lente e si concretizzano nel medio periodo. Lo spostamento al chiuso non è solo effetto della repressione sulla strada, ma è anche funzionale al controllo che le organizzazioni possono esercitare sulle *sex workers*. Secondo noi, anche se gli strumenti di monitoraggio sono ancora in fase di test, la prostituzione al chiuso è arrivata oggi al 50%. A Bologna l'indoor non è molto espanso rispetto al flusso che la città attira essendo il crocevia e lo snodo del traffico regionale. L'*indoor* è molto spostato verso la riviera, in particolare Rimini»²⁹⁴.

«I numerosi clienti della prostituzione contattati dall'équipe hanno confermato che in questo periodo c'è una trasformazione dell'offerta di sesso a pagamento in luoghi chiusi, ed un'estrema facilità della reperibilità di acquisto di prestazioni sessuali *indoor*»²⁹⁵.

Tuttavia, questo effetto strutturale di medio periodo è il risultato di molti fattori convergenti, al quale le ordinanze hanno sicuramente contribuito, ma non sempre in maniera diretta. Secondo la lettura degli operatori di strada, questa riorganizzazione è il segno di un preoccupante radicamento nel territorio delle

²⁹² Polizia Municipale di Ravenna. Relazione di servizio, *op.cit.*

²⁹³ Intervista a Porpora Marcasciano, coordinatrice dell'Unità di strada di Bologna, *op.cit.*

²⁹⁴ Intervista a Porpora Marcasciano, coordinatrice Unità di strada di Bologna, *op.cit.*

²⁹⁵ Relazione dell'Unità di strada di Piacenza, 2011.

«mafie» dedite allo sfruttamento della prostituzione, che hanno dimostrato di saper anticipare gli effetti delle politiche locali «che indirettamente favoriscono e legittimano la prostituzione al chiuso, facendosi trovare già preparati alle trasformazioni del mercato che queste scelte politiche inducono»²⁹⁶.

Dopo più di dieci anni di applicazione dei divieti, nonostante abbia subito un'ulteriore marginalizzazione, la prostituzione non è affatto scomparsa dalle strade delle città. Sulla soglia della quantità, gli effetti di riduzione e di flessione del mercato pur richiedendo un'azione di contrasto «forte, non episodica e molto frequente»²⁹⁷ e un grande impiego delle già scarse risorse e mezzi dei servizi della polizia locale, sono considerati, nella maggior parte dei pareri espressi, «effetti di breve termine»²⁹⁸ o temporanei.

«Credo che alcuni risultati ci siano stati. In alcuni momenti c'è stata una flessione, anche perché i controlli sono stati molto frequenti, da parte del corpo della polizia municipale l'attività di repressione non è stata episodica, queste zone vengono battute quotidianamente, nonostante l'organico del corpo sia quello che è»²⁹⁹.

«Ci sono stati dei periodi, molto brevi, in cui a seguito di grosse operazioni delle forze dell'ordine, la presenza di *sex workers* sul territorio è notevolmente diminuita, ma ci preme sottolineare che è stato limitato a pochi giorni o a poche settimane (...)»³⁰⁰.

«Questa ordinanza ha funzionato per i primi mesi poi si è di nuovo allargata e anche se sono state fatte multe da parte della Polizia municipale e dei Carabinieri è successo che si è allargata di nuovo e siamo con 70-80 presenza giornaliera»³⁰¹.

Come sa bene il comandante della polizia municipale di Modena impegnato come molto altri comandi locali in indagini contro lo sfruttamento in

²⁹⁶ Relazione dell'Unità di strada di Piacenza, 2011.

²⁹⁷ Intervista al sindaco di Montechiarugolo (Parma), Fabrizio Bolzoni, *op.cit.*

²⁹⁸ E' parere unanime dei comandanti di polizia municipale intervistati.

²⁹⁹ Intervista al sindaco di Montechiarugolo (Parma), Fabrizio Bolzoni, *op.cit.*

³⁰⁰ Relazione Unità di strada di Modena, 1998.

³⁰¹ Intervista al sindaco di Anzola dell'Emilia (Bologna), Loris Ropa, *op.cit.*

collaborazione con le forze dell'ordine³⁰², la riduzione e il contenimento ottenuti con le strategie repressive sono temporanei, nel senso che durano fintanto che le forze dell'ordine non allentano la pressione e i controlli. Inoltre, favoriscono la tendenza al *turn over* delle *sex workers*, come strategia di reazione da parte delle organizzazioni che le reclutano nei paesi d'origine e le sfruttano in quelli di destinazione.

«Ce ne sono sempre, vengono rimpiazzate, i fenomeni criminali non sono mai fermi, dove c'è uno spazio che tu non riesci ad occupare stabilmente, si insediano loro...è molto difficile appropriarsi del territorio in ogni sua parte»³⁰³.

In altri casi, a seguito dell'ordinanza, gli operatori rilevano una presenza invariata o addirittura un suo incremento:

«Non abbiamo riscontrato un calo delle presenze in strada. In realtà la presenza del fenomeno ha subito un aumento. Non si tratta di un aumento relativo alle *sex workers* presenti, ma alla frequenza delle loro uscite in strada. La motivazione, a nostro avviso, dopo un confronto con le utenti del progetto, è legata alla minore presenza di clienti che ha spinto le *sex workers* a modificare le abitudini di uscita in strada per far fronte alle esigenze di sussistenza»³⁰⁴.

Il contenimento del fenomeno nei diversi territori è piuttosto la conseguenza di un'azione finalizzata a diminuire le concentrazioni di *sex workers* e a sorvegliare la soglia della centralità dall'insediamento del mercato. La riduzione risulta quindi come un effetto del suo spostamento nello spazio urbano, di cui praticamente tutti i sindaci più realisti sono consapevoli.

³⁰² Sono innumerevoli le notizie di cronaca sulle operazioni contro i racket dediti allo sfruttamento della prostituzione condotte in questi anni dalle forze dell'ordine ed anche quelle in cui i comandi di polizia municipale hanno avuto un ruolo di primo piano.

³⁰³ Intervista al comandante della Polizia municipale di Modena, Roberto Leonelli, *op. cit.*

³⁰⁴ Relazione Unità di strada di Ferrara, 2012.

«Si deve segnalare che le zone della città interessate dal fenomeno sono di più rispetto a quelle di un anno fa, abbiamo infatti riscontrato la presenza di prostitute straniere in zone nuove, che per la maggior parte sono zone di periferia e di non elevata densità residenziale»³⁰⁵.

«In questi ultimi anni il fenomeno è dilagato mentre prima era abbastanza circoscritto»³⁰⁶.

«Dopo l'adozione dell'ordinanza, il fenomeno si è praticamente prosciugato, sono emigrate...basta attraversare una strada e si è nel reggiano, e loro sono lì a Reggio Emilia»³⁰⁷.

«Il fenomeno sulla strada ha avuto una riorganizzazione, con una distribuzione più a macchia d'olio...»³⁰⁸.

«Noi proteggiamo un po' il nostro territorio, non certo eliminando il problema, ma spostandolo dove non c'è l'ordinanza, anche se io ho chiesto più volte che venisse fatta nei territori limitrofi al nostro. Comunque sulle prostitute abbiamo avuto qualche effetto...va beh, si sono anche spostate al di là della strada, hanno capito perfettamente come funziona la situazione»³⁰⁹.

«E' un'ordinanza che si tira dietro tante considerazioni, che in sé ha solo un'efficacia di contenimento del fenomeno per le nostre realtà, cercando di spostarlo...»³¹⁰.

La continua dislocazione del mercato provocata dalle ordinanze, oltre a costituire il fattore di spinta per l'aumento delle aree interessate al fenomeno e per la diffusione degli insediamenti fino a quei centri abitati che non avevano mai visto prima la presenza di un mercato locale, è causa anche della proliferazione dei provvedimenti tra le amministrazioni chiamate a «difendere il territorio», come auspicato dal sindaco di Noceto.

Oltre allo *sprawl* della prostituzione, un altro processo spaziale viene innescato dall'applicazione delle ordinanze, quello che le Unità di strada hanno chiamato l'«effetto clessidra», cioè lo svuotamento temporaneo di una zona a

³⁰⁵ Relazione Unità di strada di Modena 1998.

³⁰⁶ Intervista al sindaco di Montechiarugolo (Parma), Fabrizio Bolzoni, *op.cit.*

³⁰⁷ Intervista alla sindaca di Rubiera (Reggio-Emilia), Anna Pozzi, *op. cit.*

³⁰⁸ Intervista al comandante della Polizia municipale di Modena, Roberto Leonelli, *op.cit.*

³⁰⁹ Intervista al sindaco di Noceto (Parma), Fabio Fecci, *op.cit.*

³¹⁰ Intervista al vicesindaco di Faenza (Ravenna), Elio Ferri, *op.cit.*

favore di un'altra e il movimento opposto, motivati dal bisogno di sfuggire agli interventi di controllo e di repressione da parte della polizia statale e municipale³¹¹.

«In seguito a tali provvedimenti gli operatori hanno notato l'intensificarsi della presenza su strada delle Forze dell'Ordine e lo spostamento di molte ragazze in zone più isolate e buie o in comuni limitrofi»³¹².

«(...) si rileva infatti lo spostamento di ragazze e transessuali in vie più esterne alla città e soprattutto più isolate nelle quali il passaggio di autoveicoli in transito ordinario è meno frequente»³¹³.

«L'incremento delle ragazze sconosciute all'Unità di strada probabilmente è da ricondurre sia ad un alto turn over delle prostitute romene, sia allo spostamento delle prostitute nigeriane che da città limitrofe come Modena si sono trasferite a lavorare a Ponte Enza, nella terra di confine tra Reggio e Parma. Lo spostamento delle ragazze nigeriane è una conseguenza dei maggiori controlli e delle pressanti retate delle Forze dell'Ordine messi in atto nel 2008 con costanza e regolarità in diversi comuni dell'Emilia Romagna»³¹⁴.

Non tutti gli spostamenti sono riconducibili alle misure repressive delle forze dell'ordine. Le esigenze di differenziazione del mercato conducono ad un'alta mobilità spesso gestita da terzi, soprattutto per quanto riguarda i collettivi provenienti da paesi europei oggi comunitari; eppure gestire le esigenze di decoro e sicurezza della comunità con misure repressive enfatizza questa mobilità e rende il territorio un campo minato, dove sono sempre meno le possibilità di fermarsi e dove la vita è resa difficile anche per i collettivi più stabili.

Le testimonianze convergono nella considerazione che oggi «le forme di prostituzione sono più discrete e mimetizzate»³¹⁵, soprattutto quelle nelle strade vicino ai centri abitati. Ma la pressione del controllo non si ferma neanche di fronte

³¹¹ Cfr. Capitolo 2, p. 110.

³¹² Relazione Unità di strada di Piacenza, 2008.

³¹³ Relazione Unità di strada di Piacenza, 2009.

³¹⁴ Relazione Unità di strada di Reggio-Emilia, 2008.

³¹⁵ Intervista al comandante di Polizia municipale di Ravenna, Stefano Rossi, *op.cit.*

ai nuovi codici di abbigliamento e alle condotte *urbane* che abbassano la conflittualità con il mondo circostante.

«Sono presenti sia di giorno sia di sera, e si tratta al massimo di 5-6 donne che si possono incontrare in strada. L'atteggiamento e l'abbigliamento non sono espliciti: girano vestite, silenziose e in modo discreto, ma il via e vai dei clienti (soprattutto signori anziani, pensionati che si trovano al bar della piazzetta) ha portato alla necessità di riorganizzare le nostre attività»³¹⁶.

«Adesso sono quasi tutte comunitarie e hanno dinamiche diverse, meno conflittuali e più accettate (...). Con le rumene fanno le retate le identificano, le tengono una notte poi escono, provano a mandare a casa più altri gruppi, in realtà dediti all'accattonaggio»³¹⁷.

Il posto cruciale affidato dai testimoni alla questione della illegalità/legalità dello status delle *sex workers*, oltre a suggerire che durante il primo decennio i maggiori effetti sul mercato siano stati prodotti dalla repressione dell'offerta (con status irregolare), mostrano che, nell'evoluzione odierna del sistema di regolazione, gli strumenti classici del controllo di polizia sulle prostitute hanno ripreso vigore e continuano ad essere abusati su tutto il gruppo sociale.

«(...) c'è un abuso degli strumenti di polizia perché [le nostre comunità, *N d. R.*] (...) sono favorevoli anche a forme militari d'intervento, "ma con buon senso", un eufemismo utilizzato molto spesso nei discorsi dei cittadini. Inoltre, dovremmo precisare che per le polizie si tratta di sicurezza pubblica. Possiamo dire che la prostituzione è un fenomeno contrario alla sicurezza pubblica? (...) il presupposto dovrebbe essere che la prostituta è un soggetto pericoloso per la sicurezza pubblica. Credo che sia un concetto che necessita di essere utilizzato con molto più rigore: secondo quali parametri un soggetto è pericoloso? Come si fa a dire che l'attività delle prostitute è pericolosa? In che senso? (...)»³¹⁸.

³¹⁶ Relazione Unità di strada di Reggio-Emilia, 2011.

³¹⁷ Intervista a Franco Boldini, coordinatore dell'Unità di strada di Modena, *op.cit.*

³¹⁸ Intervista al comandante di Polizia municipale di Ravenna, Stefano Rossi, *op.cit.*

Dopo dieci anni di accanimento sulle *sex workers* irregolari, l'attuale status non costituisce una situazione giuridica soggettiva da opporre alla repressione. Se negli altri paesi dell'Europa la regolarizzazione rappresenta il fattore più importante per innescare percorsi di maggiore autonomia, controllo sul proprio lavoro, stabilità e inclusione sociale³¹⁹, il quadro che emerge dal nostro contesto realizza e prefigura, al contrario, «condizioni estremamente pericolose e gravemente peggiorative per la incolumità fisica, la tutela dei diritti e della sicurezza delle *sex workers* e per la coesione sociale delle nostre comunità»³²⁰. Una situazione causata dall'intreccio di tre processi che agiscono negativamente sui mercati locali del sesso: l'attuale crisi economica e sociale; l'espansione ed il radicamento delle organizzazioni mafiose in tutti i territori dell'Emilia-Romagna e, infine, l'implementazione di politiche essenzialmente repressive contro le *sex workers* (Unità di strada, 2009)³²¹.

4.3 I modelli g-locali di politiche sulla prostituzione

L'osservazione delle trasformazioni dei sistemi di regolazione della prostituzione ci ha consentito di individuare alcuni elementi cruciali dei processi che hanno condotto le città emiliano-romagnole verso gli esiti proibizionisti attuali. Le distinte modalità con cui le città hanno raggiunto tale risultato e con cui lo implementano sul proprio territorio sono rivelatrici della presenza nei contesti locali e regionale di contro-forze che bilanciano o più semplicemente resistono in una congiuntura che ha comunque riservato alle politiche nazionali un ruolo molto importante nel determinare l'uniformità con cui sono state messe in atto le

³¹⁹ Cfr. Capitolo 1, p.22.

³²⁰ Relazione dell'Unità di strada di Piacenza, 2011.

³²¹ Unità di Strada (a cura delle), *Ordinanze anti-prostituzione - Rapporto di monitoraggio*, 2009. Il monitoraggio a livello nazionale è stato promosso in seguito alla seconda ondata di ordinanze nel biennio 2008-2009 da molte organizzazioni impegnate da anni negli interventi sociali nel campo della prostituzione. Vi hanno partecipato complessivamente 26 enti di cui 24 che gestiscono direttamente Unità di strada.

strategie di espulsione della prostituzione dalle realtà urbane dell'Emilia-Romagna.

Attraverso le testimonianze emerge chiaramente un differente atteggiamento dei sindaci sui problemi della prostituzione e su quelli che affliggono la vita urbana, così come emerge un differente uso politico del potere d'ordinanza. Tuttavia, per affrontare i cambiamenti in atto nelle città, i primi cittadini emiliano-romagnoli sono spinti ad adottare un nuovo paradigma nell'attività di governo locale. Ad una «*governance* democratica» della prostituzione, garante dei diritti e della sicurezza di tutti gli attori in gioco, i sindaci antepongono la «rispondenza democratica» alle richieste normative che provengono dall'opinione pubblica, in base alla quale «lo stato d'eccezione» contro un gruppo sociale disprezzato diventa tecnica di governo routinaria, ben al di là delle considerazioni sulla sua efficacia.

In base ai principali aspetti emersi dall'analisi della mediazione istituzionale messa in atto dalle diverse amministrazioni il nostro intento è quello di restituire un'immagine più complessa dei rapporti intercorsi tra la prostituzione e le città emiliano-romagnole nel ventennio considerato, perché inclusiva del significato attribuito dagli attori decisionali (e da quelli operativi) ai paradigmi ispiratori delle leggi cittadine.

La costruzione dei modelli g-locali si basa sul legame tra quattro dimensioni che i processi analizzati hanno fatto emergere: l'agibilità legale della prostituzione, l'accettazione sociale nello spazio pubblico, le opportunità di inclusione sociale offerte alle *sex workers* migranti, l'isolamento e la separazione spaziale della prostituzione dalla città, come prodotti delle strategie di esclusione esercitate con gli interventi pubblici.

Alla prima dimensione, l'agibilità legale, abbiamo ricondotto i risultati della comparazione tra le leggi cittadine³²², cioè le definizioni di neoproibizionismo, semiproibizionismo e proibizionismo in base ai divieti scritti nelle norme, ai destinatari e agli ambiti di applicazione.

La seconda dimensione, quella del grado di accettazione sociale del fenomeno nello spazio pubblico è costruita, a partire dall'atlante delle proteste,

³²² *Infra*, p. 198.

sulle valutazioni dei sindaci in merito all'impatto della prostituzione di strada sulla comunità locale e alle domande dei cittadini.

La terza dimensione, quella delle opportunità di inclusione offerte dal welfare locale è indicata dalla tipologia degli interventi sociali a favore delle *sex workers* che costituiscono l'eredità politica delle diverse amministrazioni.

La quarta dimensione, l'isolamento spaziale e la separazione della prostituzione dalla città in quanto effetto ed obiettivo dell'intervento dell'autorità locale, si riferisce all'applicazione delle ordinanze e all'attività antiprostituzione della polizia municipale (fig. 4.8).

Fig. 4.8 I modelli g-locali – Dimensioni della regolazione politica della prostituzione

Agibilità legale	Accettazione sociale	Opportunità di inclusione	Isolamento spaziale
Neo-Proibizionismo: L'acquisto di prestazioni sessuali sulla pubblica via diventa illecito	La prostituzione di strada costituisce un problema per la tranquillità dei cittadini in alcune zone	Soglia minima di accesso per le <i>sex workers</i> , protezione e accoglienza per le vittime	Invito all'allontanamento o delle <i>sex workers</i> ; dissuasione della domanda
Semi-proibizionismo: La prostituzione di strada diventa illecita (sia l'offerta, sia l'acquisto di prestazioni sessuali sulla pubblica via)	La prostituzione di strada costituisce un problema di degrado e di illegalità e una minaccia alla sicurezza dei cittadini	Soglia minima di accesso per le <i>sex workers</i> , Protezione e accoglienza per le vittime	Rastrellamenti delle <i>sex workers</i> e provvedimenti di espulsione; dissuasione della domanda
Proibizionismo La prostituzione diventa illecita (l'esercizio in strada e negli appartamenti)	La prostituzione di strada costituisce un problema di ordine pubblico e di illegalità che non può essere tollerato. La prostituzione negli appartamenti può costituire una minaccia alla sicurezza dei residenti.	Protezione e accoglienza per le vittime (minori)	Rastrellamenti delle <i>sex workers</i> e provvedimenti di espulsione; controlli negli appartamenti; dissuasione della domanda (residuale)

Fonte: nostra elaborazione 2013

4.3.1 Seconda comparazione: i sistemi regolativi locali

Per guidarci nella comparazione tra i sistemi regolativi delle diverse città dell'Emilia-Romagna, comprensiva delle quattro dimensioni appena delineate, utilizziamo sia le tre differenti cornici politiche entro le quali il problema della prostituzione è stato letto e gestito dalle amministrazioni, sia le tre fasi che hanno connotato l'evoluzione delle leggi cittadine nel ventennio considerato.

Iniziamo con il considerare le città più importanti del mercato del sesso nella regione – Bologna, Modena e Rimini – le cui politiche sulla prostituzione hanno distinto le amministrazioni e i loro cambiamenti nel tempo.

La città metropolitana, che negli anni '90 incarna il modello politico della promozione dei diritti e della cittadinanza e afferma la sua influenza nelle politiche sulla prostituzione, sia verso il livello regionale³²³, sia verso i comuni dell'hinterland³²⁴, nel nuovo decennio subisce un forte arresto.

L'apertura neo-proibizionista segna anche la fine delle sperimentazioni e dell'influenza politica del capoluogo. Se l'ampliamento a livello metropolitano del sistema sociale di interventi a favore delle *sex workers* viene positivamente accolto nei comuni minori, la «via bolognese» alle ordinanze, cioè l'interpretazione *soft* dell'atto autoritativo, rassicura i perplessi, ma non convince coloro, come il sindaco di Zola Predosa, che avevano precocemente emesso un'ordinanza sulla scia di quelle di Rimini e di Modena.

Neppure i positivi effetti dell'approccio sociale nelle piccole comunità, in termini di comprensione e di tolleranza sociale del fenomeno, scalfiscono nel sindaco e nei politici locali la convinzione dell'ineluttabilità dell'ordinanza: «apparve un fatto obbligatorio per rispondere con un intervento concreto,

³²³ Il Comune di Bologna ha collaborato attivamente alla fase di *start up* della rete regionale di interventi sulla prostituzione e la tratta, il progetto Oltre la strada della Regione Emilia-Romagna.

³²⁴ L'amministrazione Vitali, come già accennato, ha dato vita al processo politico di definizione della Città metropolitana nelle modalità di relazione tra i comuni della sua aria vasta, come dimostra anche il caso delle politiche sulla prostituzione. Nello specifico, l'intervento di protezione sociale e umanitaria per le vittime del traffico è stato sostenuto fin dal suo avvio anche dai comuni dell'hinterland: San Lazzaro di Savena, Casalecchio di Reno e Zola Predosa.

immediato, dimostrativo della presenza dell'amministrazione, ma anche del consiglio comunale e delle forze politiche»³²⁵.

Viceversa, la decisione dell'ordinanza da parte dell'amministrazione bolognese non risulta coerente né alla lettura sul conflitto tra città e prostituzione, né all'idea di governo dei nuovi fenomeni nelle realtà urbane. Con l'adozione dell'ordinanza, inoltre, l'amministrazione perde la collaborazione di entrambe le organizzazioni italiane di *sex workers* – il CDCP e il MIT³²⁶ –, la cui presenza nella città capoluogo avrebbe potuto favorire la realizzazione di sperimentazioni politiche ben più complesse e avanzate sul piano della sicurezza dei diritti e della riduzione dei danni. L'alleanza di governo con l'area cattolica impedisce la formazione di una volontà politica in tal senso e il discorso politico rimane ancorato alla protezione delle vittime e alla fuoriuscita dalla prostituzione, da un lato, e alla punizione dei clienti, dall'altro.

Nel passaggio del governo della città al centrodestra

«il grosso investimento politico, culturale ed economico che negli anni '90 ha fatto di Bologna un'eccellenza viene azzerato (...). Nel 2000 la situazione di Bologna dove lavorava solo la papa Giovanni XXIII riesplode. Ricominciamo ad intervenire come Unità di strada attraverso alcuni Quartieri e lavoriamo macchia di leopardo tra confini amministrativi sempre più piccoli. Nel 2001 la Regione spinge i comuni dell'hinterland a prendere in mano il progetto con capo fila il comune di Zola Predosa. Nel 2005 con la vittoria del centrosinistra e del sindaco Sergio Cofferati, Bologna torna a coordinare il progetto, ma non ha mai più funzionato. Non saprei dire perché, mille richieste e mille difficoltà, tra cui anche il *burn out* degli operatori perché non porti mai a casa un risultato di qualità e non riesci a dare risposte vere. Per fare un esempio, un gruppo di vigili urbani lavorano sulla prostituzione e noi non sappiamo nulla di loro, né loro di noi. L'esternalizzazione del servizio ha portato a bandi pubblici che ci costringono ad andare avanti a singhiozzo con convenzioni brevi, ogni due o tre mesi, e sempre diverse. Noi gestiamo anche delle case rifugio che non hanno funzionato molto perché i casi di tratta sono pochi; per noi il problema è la sopravvivenza»³²⁷.

³²⁵ Intervista al sindaco di Zola Predosa, Giacomo Venturi, *op.cit.*

³²⁶ Il Comitato per i diritti civili delle prostitute fondato nel 1984 da Pia Covre e Carla Corso a Pordenone. Il Movimento d'Identità Transessuale fondato da Marcella di Folco, Porpora Marcasciano, Valerie Taccarelli (e molte altre) a Bologna.

³²⁷ Intervista a Porpora Marcasciano, coordinatrice Unità di strada di Bologna, *op.cit.*

Nonostante il tentativo intrapreso nel 2007 di avviare una nuova sperimentazione, per rispondere all'allarme nei quartieri periferici, che ponesse fine al decennio di dislocazioni violente della prostituzione di strada; il progressivo disinvestimento politico dell'amministrazione del capoluogo su un tema tanto controverso, si accompagna ad una posizione di basso profilo che rischia di trasformare in delega al volontariato quell'integrazione tra pubblico e privato sociale che aveva connotato l'impostazione delle politiche locali sulla prostituzione del decennio precedente. In tale contesto, i comuni dell'hinterland pur continuando a sostenere i progetti sociali a dimensione metropolitana, seguitano ad adottare ordinanze e a volgersi verso posizioni più apertamente semi-proibizioniste³²⁸. Le incongruenze tra le prospettive e le aperte contraddizioni tra i micro-interventi di riduzione del danno per le *sex workers* e di mediazione dei conflitti con la cittadinanza e gli interventi di ordine pubblico, vengono risolte in un'idea sempre più *data per scontata* di «sistema integrato di interventi», in cui non possono mancare le tecniche di dislocazione fisica delle *sex workers* e di controllo poliziesco costante e visibile allo sguardo della popolazione.

Il modello di «solidarietà e legalità» è rappresentato dall'amministrazione di Modena, la cui influenza sulle città-territorio e sul sistema regionale si poggia non solo sulla precoce sperimentazione degli interventi sociali, ma anche sulla prima ordinanza per la sicurezza urbana. Nel nuovo decennio nella città della Ghirlandina regna una clima di continuità di nelle scelte di governo, mentre l'ampio «sistema integrato di interventi» si sbilancia sempre più sul polo della legalità e sul ruolo centrale della rete di polizia, locale e nazionali.

³²⁸ Nel 2010 il sindaco di Zola Predosa, Stefano Fiorini, emette una nuova ordinanza che inasprisce quella precedente a seguito della quale gli spostamenti del mercato verso Bologna riaccendono le proteste, così il dibattito politico nel capoluogo. Le spinte delle forze politiche di centrodestra, in particolare della Lega nord, per l'adozione immediata di un'ordinanza contro clienti e *sex workers* trovano anche questa volta un decisore politico - la Commissaria prefettizia, Anna Maria Cancellieri, che governa Bologna dal 2010 al 2011 - che considera l'ordinanza un'estrema ratio e non viene emanata. Resto del Carlino, Bologna, *Dopo l'ordinanza emessa dal sindaco di Zola Predosa anche il commissario Cancellieri pronta a intervenire*: "Se i cittadini lo chiedessero fortemente farei un'ordinanza", intervista di Rita Bartolomei, 10 agosto 2010.

La caratterizzazione dell'amministrazione di Modena è stata quella di interpretare convintamente (e moralmente) il neo-proibizionismo. Se gli accenti posti sulla necessità di contrasto dei mercati irregolari/illeciti potevano prefigurare un più facile passaggio della città su posizioni semiproibizioniste; sul fronte delle sanzioni ai clienti, la coerenza di Modena tra principi e applicazione, ha rafforzato il neoproibizionismo dell'intera area dell'Emilia, orientando perfino l'operatività di comuni che avevano già emesso un'ordinanza semiproibizionista. Se escludiamo la posizione politica della sindaca di Rubiera, la crociata contro i clienti viene abbracciata da molti altri sindaci come il più opportuno e conveniente posizionamento in campo, grazie al fatto che altri attori, quelli della sicurezza pubblica, vengono sollecitati ad occuparsi direttamente della repressione dell'offerta (oltre che della sua organizzazione e del suo sfruttamento).

Nel nuovo decennio, tra le città-territorio, l'eredità neo-proibizionista di Modena viene rappresentata da Reggio-Emilia, il cui mercato locale in crescita, dopo anni di *sprawl*, provoca la reazione degli abitanti dei centri periferici sulla via Emilia e conduce l'amministrazione ad emettere la prima ordinanza. Anche il governo di Reggio-Emilia che in piena ondata conservatrice, continua ad esprimere un progetto politico di città multiculturale, di promozione dei diritti e della cittadinanza, rimane schiacciato nella formula dell'uso bilanciato degli strumenti all'interno di un sistema integrato di interventi, a cui l'ordinanza stessa fa riferimento, invece di intraprendere una gestione coerente con le valutazioni politiche dei problemi e della loro gravità.

La punibilità del cliente (come la protezione della vittime) si rivela ovunque una garanzia ingannevole della *non* punibilità delle *sex workers*. Piuttosto essa indica che la cultura dell'amministrazione è prevalentemente abolizionista, che l'istituzione è impegnata nelle politiche sociali sulla prostituzione e che le tecniche di dislocazione e di controllo delle *sex workers* tendono ad essere utilizzate in modo selettivo.

«Vi si ricorre, con relativa efficacia, per cercare di ripristinare la convivenza e la serenità in quartieri che rischiano di diventare zone di frontiera, ricorrendo anche a meccanismi che possano essere di dissuasione»³²⁹.

In tutte le città dell'Emilia, compresa Bologna, in cui non verranno emesse nuove ordinanze, il limite formale dell'illecito al solo acquisto di servizi sessuali non ha un corrispondente concreto e alla crescente repressione sulle *sex workers* da parte delle forze dell'ordine collaborano attivamente i comandi di polizia municipale.

Nella fase della centralizzazione delle politiche di sicurezza, le posizioni nettamente neo-proibizioniste vengono surrettiziamente abbandonate e a rappresentarle rimangono solamente le due città eccentriche: Piacenza e Ferrara. Le proteste sempre più pressanti e la preparazione della polizia municipale nell'assumere «un ruolo di primaria importanza»³³⁰ nelle materie di sicurezza urbana, spingono l'amministrazione ad associarsi all'ondata delle ordinanze del 2008. L'impegno sul fronte della domanda darà immediata visibilità alla polizia municipale piacentina che elevò il primo verbale ad un assessore di un comune lombardo³³¹.

Nello stesso periodo, la continuità degli interventi sociali e la forza delle reti che li conducono nell'arena politica locale permette di avviare nella città estense importanti sperimentazioni di mediazioni di conflitti in alternativa alla decisione delle ordinanze, una scelta che viene comunque compiuta dal sindaco nel 2012, in piena fase di normalizzazione, quando Ferrara entra a far parte delle città in cui vige un divieto sulla prostituzione di strada.

³²⁹ Intervista al sindaco di Reggio-Emilia, Graziano del Rio, rilasciata nel 2012.

³³⁰ Intervista alla comandante della Polizia Municipale di Piacenza, Renza Malchiodi, rilasciata nel 2012. Afferma la comandante: «Nel governo della prostituzione la Polizia municipale *ha un ruolo di primaria importanza* sia sotto l'aspetto della prevenzione, sia della repressione, sempre con una certa attenzione alla persona».

³³¹ Cronaca di Piacenza, *A un assessore lombardo la prima multa anti-prostituzione*, 3 novembre 2008. «Il 1/o contravventore all'ordinanza antiprostituzione del sindaco di Piacenza Roberto Reggi è un assessore di una città lombarda. L'uomo è stato sorpreso nella zona della Caorsana poco dopo la mezzanotte da una pattuglia della polizia municipale mentre, a bordo della propria auto, stava contattando una prostituta. Alla vista dei vigili la donna è fuggita e l'uomo, dopo una resistenza iniziale, ha pagato la multa di 500 euro».

La posizione neoproibizionista del governo locale, l'interpretazione del ruolo della polizia municipale nella gestione del fenomeno e l'attenzione con cui gli operatori sociali tentano di limitare gli interventi diretti sulle *sex workers*, dovrebbero permettere di affermare che nella periferia della provincia emiliana si è sviluppato un modello di regolazione della prostituzione diverso, la cui scarsa influenza è da ricercare nelle dimensioni residuali del mercato locale.

«Personalmente ritengo che il fenomeno andrebbe visto sotto l'aspetto del recupero e dello studio dei fattori che lo producono – la qualcosa non è lavoro per la Polizia Municipale - piuttosto che inseguire un impossibile 'repressione'»³³².

«L'ordinanza ha previsto multe ai clienti nella zona stazione (...) e, a seguito del confronto con la nostra Associazione, ha teso evitare forme di repressione dirette alle persone che si prostituiscono (...)»³³³.

Non è una cronaca che può smentire questa ipotesi, ma sicuramente la pone nelle possibilità di future aperture, piuttosto che nella realtà già presente:

«il primo atto dell'operazione per il "presidio della legalità" è cominciato mercoledì notte, con il maxi-blitz della polizia municipale. Sono state fermate trenta prostitute, (...). Ventiquattro le donne extracomunitarie denunciate perché prive del permesso di soggiorno. Si tratta di donne cinesi, ucraine e africane. Fermati anche due transessuali e quattro omosessuali italiani (...). Trenta le persone, dai 20 ai 40 anni, controllate negli uffici del Nucleo investigativo speciale della polizia municipale»³³⁴.

Il terzo modello, quello della «solidarietà esigente» rappresentato dall'amministrazione di Rimini, la cui influenza dalla fine degli anni '90 si estende oltre al territorio romagnolo, trova forti connessioni con i governi locali del centrodestra di Parma e provincia. Pur senza influenze dirette tra le città,

³³² Intervista alla comandante della Polizia Municipale di Ferrara, Laura Trentini, rilasciata nel 2012.

³³³ Relazione Unità di strada di Ferrara, anno 2012.

³³⁴ La Repubblica, *Prostituzione, scatta la maxi-retata piano-sicurezza per piazza Garibaldi*, 10 settembre 2010.

Rimini e Parma rappresentano le aree geo-politiche più apertamente intolleranti della regione.

I passaggi attraverso i quali il sistema regolativo adottato nella capitale del *loisir* arriva al proibizionismo della prostituzione sono relativi ad ogni fase che ha caratterizzato l'evoluzione delle norme cittadine. Nella fase della sperimentazione, la repressione delle *sex workers* avviene con l'assimilazione della prostituzione di strada all'immigrazione irregolare; nella fase della centralizzazione, con l'assimilazione della sicurezza urbana alla sicurezza pubblica e il conseguente sviluppo in senso penalistico del provvedimento amministrativo; nella fase della normalizzazione, con l'estensione della categoria di sicurezza urbana agli spazi privati e l'assimilazione di coloro che vivono con proventi illeciti alle classi pericolose. In quanto rappresenta una città anticipatrice di questi passaggi che hanno caratterizzato le politiche in campo nazionale, l'affermazione del modello della solidarietà esigente è innegabile. Ma nel sistema regionale l'influenza di Rimini sembra finire qui.

Comunemente ad altre aree della regione, l'approccio dell'opinione pubblica riminese è tendenzialmente regolamentarista, secondo il quale devono esistere spazi deputati alla prostituzione e devono seguire la regola aurea della *bassa visibilità, basso conflitto*. La mediazione istituzionale dei governi cittadini a questa domanda di cambiamento nella struttura spaziale della prostituzione finirà per esprimere una forma di proibizionismo e di repressione della prostituzione *in sé* dalle evidenti basi morali. Rimini è l'unico capoluogo in cui gli interventi sociali sono delegati all'autorità cattolica della città e sono limitati alla protezione delle vittime della tratta. Dalle ricerche recenti sulla prostituzione al chiuso emerge che sulla costa adriatica³³⁵ si sia ampiamente realizzato quel cambiamento auspicato dalla cittadinanza. Tuttavia, l'obiettivo con cui gli amministratori hanno scelto invece di confrontarsi, il contrasto della prostituzione di strada, costringe ad osservare l'effetto di un'ulteriore immersione ed occultamento del mercato, piuttosto che una modificazione delle sue regole e della sua organizzazione.

³³⁵ Cfr. Bellotti Valentina e Casalino Dora (a cura di), *Contatti di riviera. Prostituzione al chiuso sulla costa emiliano-romagnola: indagine conoscitiva*. Quaderni del progetto Oltre La Strada, *Invisibile*, n. 3, Regione Emilia-Romagna.

Il secondo polo romagnolo, Ravenna, con un mercato locale di minore rilievo, ma esteso su 20 km di strada statale, punteggiata da centri abitati e lidi balneari, realizza un sistema regolativo semiproibizionista che viene influenzato dal modello Rimini, ma se ne discosta in due punti decisivi: lo sviluppo del sistema degli interventi sociali sul modello regionale prevalente, realizzati in collaborazione al privato sociale; e la sperimentazione di nuove pratiche e campi d'azione, come la mediazione dei conflitti con la comunità, in cui l'integrazione tra operatori sociali e polizia municipale sembra poter porre le basi ad ulteriori opzioni con cui governare gli effetti del fenomeno nello spazio urbano.

D'altra parte, lungo tutto il decennio il governo della città bizantina ha rafforzato il ruolo delle ordinanze e della polizia municipale nella gestione di un complesso e capillare sistema di interventi per il controllo della prostituzione e dei suoi illeciti (compresi gli accertamenti fiscali), che dalla strada si è esteso fino alle enclave residenziali delle *sex workers*. L'efficienza delle attività di contrasto e di sicurezza pubblica ad opera della rete di polizia è stato l'obiettivo politico più esplicito dell'amministrazione a fronte di crescenti proteste di residenti e turisti. La strategia normativa rivendicata dal sindaco si è realizzata con l'intensificarsi di attività congiunte di dissuasione e di repressione in un parallelo diffondersi di proteste ed episodi di intolleranza sociale che a sua volta hanno motivato il decisore politico ad emettere nuove ordinanze e azioni reattive.

All'apice di una simile *escalation*, il governo locale di Parma, la città che insieme a Rimini è approdata ad un sistema proibizionista, minacciò la cittadinanza di far scattare la denuncia per procurato allarme a chi continuasse a segnalare le stesse situazioni di degrado³³⁶. Con il regime di *tolleranza zero* instaurato dalla giunta del centrodestra, Parma intendeva incarnare il modello locale delle politiche di sicurezza inaugurate dal governo Berlusconi IV. Il compimento della centralizzazione delle politiche di sicurezza urbana si realizza in un intervento pubblico repressivo dispiegato su un mercato locale ridotto, che

³³⁶ L'intervento di polizia arrivò a tali livelli di parossismo (e di costo) che l'amministrazione cercò di scaricare almeno parte della responsabilità della sproporzionata reazione al terzo attore del conflitto: i cittadini intolleranti. Cfr. Mario Robusti, *Prostitute, lo show dei controlli*, op.cit.

viene rapidamente esteso al controllo dell'esercizio al chiuso. Gli amministratori parmensi, diversamente da quelli di Rimini, dichiarano apertamente posizioni regolamentariste e aspirerebbero superare il proibizionismo sulla prostituzione,

«Credo che il proibizionismo in questo campo ottiene risultati scadenti, difficile scardinare qualcosa che fa parte, al di là delle personali convinzioni etiche di ognuno, di tanta parte dell'umanità. A questo punto penso che una soluzione concreta potrebbe ricercarsi nella creazione di "eros center", luoghi appositamente ubicati in maniera decentrata ove viene praticata la prostituzione in maniera rigorosamente controllata sotto tutti i punti di vista»³³⁷.

Se a livello europeo nello stesso decennio si affermano politiche neo-regolamentariste basate sul principio di non discriminazione e sul riconoscimento dei diritti delle *sex workers*, a livello locale, la cultura regolamentarista è rimasta fondata sul controllo della prostituzione e soprattutto di coloro che la praticano. In questa ottica si rivela la logica sottostante l'attuale passaggio proibizionista del sistema di regolazione. Una logica regolamentarista che con il contrasto della prostituzione in strada e negli appartamenti persegue non l'abolizione della prostituzione, ma la sua concentrazione spaziale in strutture separabili e controllabili, a servizio degli esclusivi interessi dei clienti.

³³⁷ Fabio Fecci, sindaco di Noceto (Parma) dal 1999 al 2009, entra nella giunta del Comune di Parma guidata da Pietro Vignali (PdL) come nuovo assessore alla Sicurezza, dopo le dimissioni dell'assessore Costantino Monteverdi a seguito dei fatti di Bonsu (cfr. Capitolo 3 nota 78, p.148). Famosa la sua proposta sugli *eros center* uscita nel 2010 con cui intendeva superare la fase proibizionista: *Intervento dell'assessore alla sicurezza Fabio Fecci sugli eros center*, dattiloscritto.

Conclusioni

In Italia, come negli altri paesi abolizionisti dell'Europa meridionale, l'esercizio in strada del commercio sessuale è una pratica radicata dalla chiusura dei bordelli nel II° dopoguerra. L'offerta internazionale che viene riversata nelle città dall'inizio degli anni '90, si localizza negli spazi lasciati vuoti dai cambiamenti che hanno investito i mercati locali, cioè nell'esercizio della prostituzione all'aperto.

Questa forma specifica di insediamento e l'origine esogena del fenomeno hanno determinato conflitti d'uso dello spazio urbano e tensioni sociali, allarme e insicurezza nei cittadini. Contemporaneamente, l'esercizio sulla strada ha reso le *sex workers* migranti particolarmente esposte all'attenzione delle autorità, sia locali che nazionale. I primi sperimentano sul mercato del sesso le politiche di sicurezza urbana, nella cui cornice assumono centralità la strada e le nuove popolazioni che l'attraversano; mentre il governo nazionale sperimenta sulle *sex workers* straniere le politiche di contrasto all'immigrazione irregolare, nella cui cornice assumono sempre maggior peso le espulsioni e i rimpatri forzati.

Nel ventennio considerato i sistemi regolativi locali sulla prostituzione mutano radicalmente sotto l'effetto di queste due politiche a-specifiche. La prostituzione, le libertà e i diritti di chi la esercita e perfino la sua organizzazione spaziale e la sicurezza di tutti, non diventano oggetto di politiche specifiche, né temi di dibattito.

Piuttosto i sindaci, arrogandosi poteri eccezionali contro la legge vigente, emettono divieti sulla prostituzione nello spazio pubblico. Lo stato d'eccezione dichiarato per garantire la comunità locale dalla minaccia della prostituzione di strada, identifica nel gruppo sociale indesiderato la causa diretta o finale della crescente insicurezza sociale e del degrado urbano.

Le leggi cittadine che tentano di vietarla riflettono e rinforzano le condizioni di subordinazione del gruppo sociale delle *sex workers* migranti, incentivando l'identificazione, la sanzione e l'allontanamento dei suoi membri dalla città.

Sul piano culturale e politico i provvedimenti amministrativi rappresentano il dispositivo cruciale attraverso il quale la colpa dei pericoli

avvertiti dalle comunità locali in profonda trasformazione viene addossata alle *sex workers* migranti; e contribuiscono al «processo di costruzione del consenso» con «quella funzione di sostegno del patto costitutivo che la colpa ha svolto altrove [nelle società primitive, *N. d. R.*]» (Mary Douglas, 1993, 14).

I sindaci, al di là degli orientamenti politici e delle maggiori o minori resistenze dimostrate rispetto ad una tale deroga ai principi di *governance democratica*, non ritengono praticabile una modalità di gestione degli effetti locali della prostituzione alternativo alla dislocazione coatta delle *sex workers* o alla loro espulsione dallo spazio urbano. Nonostante la relativa efficacia degli interventi e la loro insostenibilità nel tempo, come testimonia il fatto che, pur avendo subito un'ulteriore marginalizzazione, la prostituzione di strada non è scomparsa dalle città, la strategia normativa viene per lo più confermata e riproposta.

L'abbandono di un paradigma democratico e di *civiltà* nell'azione di governo, nel caso della prostituzione, significa anche l'abbandono di un paradigma scientifico e dei risultati di conoscenza sociale sul fenomeno, a favore di un approccio che devia la colpa sul capro espiatorio. Un'attribuzione di colpa, che si traduce, grazie alle leggi cittadine, in responsabilità amministrativa e penale. Gli antichi strumenti del controllo statale della prostituzione, dall'identificazione alla schedatura, dalla sanzione alla prigione, sono tornate ad essere tecniche di governo delle *sex workers* come gruppo sociale specifico e subordinato.

La stagione aperta con le ordinanze è stata caratterizzata da un diffuso sentimento di *disinteresse* verso le conseguenze dell'azione pubblica sul destino personale di coloro che sono coinvolte nella prostituzione sulla strada, che ci porta a concludere questo lungo percorso proprio con una domanda: come sia stato possibile ripercorrere una siffatta sequenza: 1) identificazione delle giovani migranti come un gruppo sociale definito, 2) attribuzione della colpa e della responsabilità dei problemi avvertiti dalle comunità locali, 3) crescita dell'intolleranza sociale verso di loro, 4) messa al bando, in quanto gruppo oggetto di norme specifiche finalizzate «a rendere la vita difficile» ai suoi membri, 5) espropriazione dei beni, della libertà e dei diritti, ecc.; senza riconoscere gli anelli di una catena che, come mostra la storia recente, può preludere alla cancellazione sociale o addirittura fisica di un intero gruppo umano.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV.

- 1996 *Prostituzione tra dinamiche di mercato e percorsi individuali. Una ricerca qualitativa sulla prostituzione femminile di strada in Emilia Romagna.*
Comune di Modena, Assessorato alle Politiche Sociali, Rapporto di ricerca.

AA.VV.

- 1996 *Street Prostitution in Inner City*, Liverpool, Abercromby Prostitution Project, Liverpool University College, Sociology Department.

AA. VV

- 2000 *Sex worker. Reti sociali, progetti e servizi per uscire dalla prostituzione, Progetto Integra-Ippolita.* Enaip Friuli Venezia Giulia.

AA.VV

- 2001 *Da vittime a cittadine. Percorsi di uscita dalla prostituzione e buone pratiche di inserimento sociale e lavorativo*, Roma, Ediesse.

AA. VV.

- 2007 *La tratta di persone in Italia. Le norme di tutela delle vittime e di contrasto alla criminalità*, Vol. 2, Collana On the Road, Milano, Franco Angeli.

Abbatecola, E.

- 2006 *L'altra donna. Immigrazione e prostituzione in contesti metropolitani*, Milano, Franco Angeli.

Abbatecola, E. (a cura di)

- 2010 *Gli scenari delle prostituzioni straniere*, in «Mondi Migranti», n.1, Milano, Franco Angeli.

Agamben, G.

- 1995 *Homo sacer*, Torino, Einaudi.
2003 *Stato d'eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri.

Agathangelou, A.M.

- 2004 *Global Political Economy of Sex: Desire, Violence, Insecurity in Mediterranean Nations*, NY, States Palgrave/Macmillan.

Agnoli, M.S.

- 2004 *Il disegno della ricerca sociale*, Roma, Carrocci

Agustin, L.M.

- 2000 *Working in the European Sex Industry*, translated from the original Spanish as published in Madrid, OFRIM/Suplementos, junio 2000, pp. 155-72.
2002 *Challenging 'Place': Leaving Home for Sex*, in «Development», Vol. 45, 1, pp. 110-117.
2003 *A Migrant World of Services*, in «Social Politics», Oxford University Press, Vol. 10, n. 3.

- 2005 *Migrants in the mistress's house: Other Voices in the "trafficking" debate*, in «the Author», pp. 96-117.
- 2006 *Helping women who sell sex: the construction of benevolent identities*, in «Rhizomes», n. 10. Spring.
- 2007 *Sex at the Margins. Migration, Labour Markets and the Rescue Industry*, London, Zed Books.
- Aikpitanyi, I.
2011 *500 storie vere sulla tratta delle ragazze africane in Italia*, Roma, Ediesse.
- Alietti, A.
1998 *La convivenza difficile. Coabitazione interetnica in un quartiere di Milano*, Torino, L'Harmattan Italia.
- Allasino, E., Bobbio, L. e Neri, S.
2000 *Crisi Urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata all'immigrazione*, in «Polis», Vol. XIV, 3, Bologna, Il Mulino, pp. 431-449.
- Ambrosini, M. e Zandrini, S. (a cura di)
1996 *La tratta infame. La prostituzione delle donne straniere*, in «Quaderni Caritas», Milano
- Amendola, G.
1993 *La città fortezza*, in «Quaderni di sociologia», Anno XXXVII, n.4, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 63-78.
- Anderson, B.
2000 *Doing the dirty work? The global politics of domestic labour*, London- NYC, Zed Books.
- Anderson, B. e Rogaly, B.
2009 *Forced Labour and Migration to the UK*, Study prepared by COMPAS in collaboration with the Trades Union Congress VII.
- Andrijasevic, R.
2004 *I confini fanno la differenza, (il)legalità, migrazione e tratta in Italia dall'est europeo*, in «Studi culturali» anno 1, n. 1, giugno.
2004 *Trafficking in Women And The Politics of Mobility in Europe*, Tesi di Dottorato, Università di Utrecht (NL).
- Associazione On the road (a cura di)
2002 *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale*, Milano, Franco Angeli.
2002a *Articolo 18. Osservatorio sull'applicazione dell'articolo 18*.
2002b *Stop Tratta, Osservatorio sull'applicazione dell'articolo 18*, Bologna.
2003 *Porneia. Voci e sguardi sulle prostituzioni*, Padova, Il Poligrafo.

- Baldoni, E.
2011 *Scenari emergenti nella tratta a scopo di sfruttamento sessuale verso l'Italia*, in «Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana – REMHU», Anno XIX, 37, pp.43-58.
- Bales, K.
1999 *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, Milano, Feltrinelli.
- Barbagli, M.
1998 *Immigrazione e criminalità in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Barbagli, M. (a cura di)
1999 *Egregio signor sindaco*, Bologna, Il Mulino.
2007 *1° Rapporto sugli immigrati in Italia*, Ministero dell'Interno.
- Barbagli, M. e Pisati M.
2012 *Dentro e fuori le mura. Città e gruppi sociali dal 1400 a oggi*, Bologna, Il Mulino.
- Bimbi F. (a cura di),
2003 *Differenze e disuguaglianze. Prospettive per gli studi di genere in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Beck U.
2000 *La società del rischio*, Roma, Carocci.
- Becker, H.S.
1998 *I trucchi del mestiere. Come fare ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Becucci, S. e Massari, M.
2003 *Globalizzazione e criminalità*, Roma, Laterza.
- Becucci, S. e Grossi, E.
2008 *Corpi globali: la prostituzione in Italia*, Firenze, University Press.
- Bellassai, S.
2006 *La legge del desiderio. Il progetto Merlin e l'Italia degli anni Cinquanta*, Roma, Carocci.
- Bellotti V. e Casalino D. (a cura di)
2013 *Contatti di riviera. Prostituzione al chiuso sulla costa emiliano-romagnola: indagine conoscitiva*, Quaderni del progetto Oltre La Strada, «InVisibile», n. 3, Regione Emilia-Romagna.
- Berger, P.L. e Luckmann, T.
1969 *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, Il Mulino

- Bernstein, E.
2009 *Temporaneamente tua, intimità, autenticità e commercio del sesso*, Bologna, Odoja.
- Blomley, N. e Delaney, D.
2004 *Displacements: an introduction to the theme issue*, in «Environment and Planning D: Society and Space», Vol. 22, 6, pp. 795-797.
- Boarati, D.
1999 La repressione della prostituzione in Italia, dalla segregazione alle ordinanze sindacali, Tesi di Laurea, Università di Bologna.
- Bonomi, A.
2000 *Il distretto del piacere*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Bonvecchio, P.
1999 *Un quartiere, una strada e un'idea assieme*, Milano, Franco Angeli.
- Bourgois, P.
2005 *Cercando rispetto. Drug economy e cultura di strada*, Roma, Derive Approdi.
- Braccesi, C.
2004 *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in Selmini, R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino.
- Braccesi, C. e Selmini, R. (a cura di)
2005 *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Ravenna, Maggioli.
- Brundage, J.A.
1987 *Sumptuary Laws and prostitution in late medieval Italy*, in «Journal of Medieval History», 13, pp. 343-355.
- Cameron, S.
2004 *Space, Risk and Opportunity: The Evolution of Paid Sex Markets*, in «Urban Studies», Vol. 41, 9, pp.1643-1657.
- Cammelli, M.
2001 *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 6.2001.
- Campani, G.
2007 *Gender and Migration in Italy: State of the Art*, Working Paper No. 6 – WP4.
- Caponio, T. e Colombo, A. (a cura di)
2005 *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino

- Carchedi, F., Picciolini, A., Mottura, G. e Campani, G. (a cura di)
 2000 *I colori della notte. Migrazioni, sfruttamento sessuale, esperienze di intervento sociale*, Milano, Franco Angeli.
- Carchedi, F. (a cura di)
 2005 *Prostituzione straniera e traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale. Analisi delle trasformazioni correnti nei gruppi nazionali coinvolti e nuove strategie di intervento di protezione sociale. Il caso dell'area metropolitana di Roma*, Comune di Roma, Parsec Consortium, Sintesi del rapporto finale.
- Carchedi, F. e Orfano, I. (a cura di)
 2007 *La tratta di persone in Italia, Vol. 1. Evoluzione del fenomeno ed ambiti di sfruttamento*, Milano, Franco Angeli
- Carchedi, F., Stridbeck, U. e Tola, V. (a cura di)
 2008 *Lo zoning possibile. Governance della prostituzione e della tratta delle donne. Il caso di Venezia, Stoccolma e Amsterdam*, Milano, Franco Angeli.
- Caretti, P. e de Siervo, U.
 2012 *Diritto costituzionale e Pubblico*, Torino, Giappichelli Editore.
- Caruso, C.
 2010 *Da Nottingham a La Mancha: l'odissea dei sindaci nell'arcipelago dei diritti costituzionali*, in «Le Regioni», 1 e 2, Bologna, Il Mulino, pp. 15-31.
- Castel, R.
 2004 *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti*, Torino, Einaudi.
 2008 *La discriminazione negativa*, Macerata, Quodlibet.
- Castles, S.
 2003 *Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation*, in «Sociology», SAGE Publications, Vol. 37, n.1, pp. 13-34.
- Cavalca, D.
 1978 *Il bando nella prassi e nella dottrina giuridica medievale*, Milano, Giuffrè.
- Centro Studi Politica Internazionale (a cura)
 2010 *Flussi migratori–luglio/settembre 2010*, in «Focus, Osservatorio di Politica Internazionale», n. 4.
- CNCA
 1998 *On the road*, Capodarco di Fermo, Comunità ed.
- CGIL Nazionale. Ufficio Nuovi Diritti Prostituzione
 1997 *Lotta al traffico, riduzione del danno e autodeterminazione: dalla posizione dell'UE alla riforma della legge Merlin*.

- Cicone, E. (a cura di)
2005 *I flussi e le rotte della tratta dall'Est Europa*, Regione Emilia Romagna
- Colombo, A. e Sciortino, G. (a cura di)
2002 *Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino.
- Colombo, A.
2007 *Gli immigrati irregolari*, in Barbagli, M. (a cura di) *1° rapporto sugli immigrati Italia*, Ministero dell'Interno, pp. 323-352.
- Colombo, E.
1999 *Alcune possibili interpretazioni nella relazione tra cliente e prostituta*, in Leonini, L. (a cura di), *Sesso in Acquisto. Una ricerca sui clienti della prostituzione*, Milano. Unicopli.
- Cole, P.
2000 *Philosophies of Exclusion, Liberal Political Theory and Immigration*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Corvaja, F.
2010 *Esiste una libertà "innominata" da tutelare? Ordinanze sindacali "creative" e libertà individuale*, in «Le Regioni», 1 e 2, Bologna, Il Mulino, pp. 33-48.
- Corso, C., e Trifirò, A.
2003 *...E siamo partite! Migrazione, tratta e prostituzione straniera in Italia*, Firenze, Giunti.
- Costantini, E.
2010 *Mobilità e invisibilità. Le principali trasformazioni del mondo della prostituzione migrante esercitata in luoghi chiusi*, in «Mondi Migranti», 1, Milano, Franco Angeli, pp. 83-102.
- Corso, C. e Landi, S.
1991 *Ritratto a tinte forti*, Firenze, Giunti
1998 *Quanto vuoi? Clienti e prostitute si raccontano*, Firenze, Giunti.
- Dal Lago, A.
1999 *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. Milano, Feltrinelli.
- Dal Lago, A. e Quadrelli, E.
2003 *La città e le ombre. Crimini, criminali, cittadini*, Milano, Feltrinelli.
- Damonte A.
1999 *Rimini non è Bangkok. Spazi urbani e visibilità sociale della prostituzione immigrate*, Università degli Studi di Milano, dattiloscritto

Damonte A. e Neresini F.

- 1998 *Percezioni e rivendicazioni sociali nella comunità riminese*, in Maluccelli, L. e Pavarini, M. (a cura di), *Rimini e la prostituzione*, in «Quaderni di Città sicure», n. 13. Regione Emilia-Romagna, pp.27-54

Danna, D.

- 2001 *La prostituzione come issue politica: l'abolizionismo della legge italiana e le proposte di cambiamento*, in «Polis», Vol. XV,1, 55-75.
- 2001b *Cattivi costumi. Le politiche sulla prostituzione nell'Unione Europea negli anni novanta*, Quaderno n. 25 del Dipartimento di sociologia e ricerca sociale dell'Università degli Studi di Trento.
- 2002 *The position of prostitute in E.U. countries: law and practice*, Paper for the 4th European Feminist Research Conference.
- 2003 *Donne di mondo. Costruzione sociale e realtà della prostituzione in Italia nell'unione Europea*, Milano.

Danna, D. (edited by)

- 2007 *Prostitution and Public Life in Four European Capitals*, Carocci, Roma.

Da Pra Pocchiesi, M.

- 2007 *Prostituzione: oltre I luoghi comuni*, Regione Lombardia, Forum permanente sulla prostituzione.

Davis, M.

- 1992 *Beyond Blade Runner: Urban Control. The Ecology of Fear*, Open magazine. Pamphlet Series
- 1993 *La città di quarzo. Indagine sul futuro a Los Angeles*, Roma, Manifestolibri.

Decimo, F.

- 2005 *Quando emigrano le donne*, Bologna, Il Mulino.

De Giorgi, A.

- 2000 *Zero Tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*, Roma, Derive Approdi.

Dey, K, and Westendorff , D. (edited by)

- 1996 *Their choice or yours global forces or local voices?*, United Nations Research Institute For Social Development.

Demaria, C.

- 2002 "Le strategie dell'identità post-coloniale", in C. Bianchi, C. Demaria, S. Nergaard (a cura di), *Spettri del potere. Ideologia identità traduzione negli studi culturali*, Roma, Meltemi, pp. 119-127.
- 2012 *Rappresentare l'extraterritoriale: la contro-geografia visuale di Ursula Biemann*", in R. Monticelli e R. Vecchi (a cura di), *Topografia delle culture*, Bologna, Odoya.

Dentico, N. e Gressi, M., Gruppo di Lavoro sui CPTA in Italia

- 2006 *Libro Bianco, I centri di permanenza temporanea e assistenza in Italia*.

- De Zulueta, T. (a cura di)
 2000 *Relazione sul traffico degli esseri umani*, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari.
- Diana, P. e Montesperelli, P.
 2005 *Analizzare le interviste ermeneutiche*, Roma, Carocci
- Di Folco, M. e Marcasciano, P.
 2000 *Transessualismo*, Bologna, ed. Aspasia.
- Di Nicola, A. (edited by)
 2004 *A study for monitoring the international trafficking of human beings for the purpose of sexual exploitation in the European members states*, Report n. 9, Transcrime.
- Di Toro, I.
 2012 *Potere d'ordinanza dei sindaci: gli effetti dell'intervento della corte costituzionale sull'art. 54, TUEL*, in «Gazzetta amministrativa», 1.
- Doezema, J.
 2000 *Loose Women or Lost Women? The re-emergence of the myth of 'white slavery' in contemporary discourses of 'trafficking in women'*, in «Gender Issues», Vol. 18, no. 1, winter, pp. 23-50.
- Donadel, C. e Martini, R. (a cura di)
 2004 *La prostituzione invisibile*, Regione Emilia-Romagna, Progetto WEST, La tratta a scopo di sfruttamento sessuale dall'Est-Europa.
- Douglas, M.
 1985 *Risk Acceptability According to the Social Sciences*, Russel Sage Foundation
 1986 *Come pensano le istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
 1993 *Purezza e pericolo*, Bologna, Il Mulino.
- Ehrenreich, B. e Russell Hochschild, A.
 2002 *Global woman. Nannies, maids and sex workers in the new economy*, London, Granta.
- Emerson, R.M., Fretz, R.I., Shaw, L.
 1995 *Writing Ethnographic Fieldnotes*, Chicago & London, The University of Chicago Press
- Estes, J.
 2001 *Moral reflection on prostitution*, in «Essay in Philosophy», Vol. 2.
- Faist, T.
 2006 *The transnational Social Spaces of Migrations*, in “Citizenship and Development”, n.10, Working Paper-Center on Migration, 10, Bielefeld.

- Felson, M. e Clarke R. V.
 1998 *Opportunity Makes the Thief -Practical theory for crime prevention*, Police Research Series, Home Office-Paper 98.
- Ferrante, L.
 1986 *Pro mercede carnali... Il giusto prezzo rivendicato in tribunale*, in «Memoria. Rivista di storia delle donne», 2, pp. 42-58.
 1987 *La sessualità come risorsa. Donne davanti al foro arcivescovile di Bologna (sec. XVII)*, in «Mélanges de l'Ecole française de Rome. Moyen-Age, Temps modernes», Vol. 99, 2, pp. 989-1016.
 1996 *Il valore del corpo, ovvero la gestione economica della sessualità femminile*, in Groppi, A. (a cura di) *Il lavoro delle donne*, Roma, Laterza.
- Fiasco, M.
 2001 *La sicurezza urbana. Modelli di prevenzione e gestione, protocolli e contratti, servizi dell'ente locale e delle forze di polizia*, Milano, Il Sole 24 ore.
- Foldhàzi, A.
 2009 *Activités prostitutionnelles et gestion des violences: "le risques du métier"*, in «Genre, sexualité e société», n.2, pp. 2-17.
- Galantino, M.G. e Giovannetti, M.
 2012 *La stagione delle ordinanze sulla sicurezza. Il punto di vista degli attori coinvolti*, in «Studi sulla questione criminale», Vol. VII, 2, pp. 55-82.
- Garibaldi, A. e Zapperi G.
 2012 *Lo schermo del potere, femminismo e regime della visibilità*, Verona, Ombre Corte.
- Garofalo, G.
 2007 *Is there another space for a feminist critique of trafficking?*, paper presented at "New Femininities", organised by LSE Gender Institute at the British Library, 26/1.
- George, P.
 1994 *Geografia e sociologia*, Milano, Il Saggiatore
- Giacomozzi B., e Selmini, R.,
 1996 *Nuovi attori: censimento dei comitati cittadini operanti in Emilia-Romagna sulla sicurezza in La sicurezza in Emilia-Romagna, Secondo Rapporto Annuale*, «Quaderni di Città sicure», n.5, Regione Emilia-Romagna
- Gibson, M.
 1995 *Stato e prostituzione in Italia. 1860-1915*, Milano, Il Saggiatore.

- Giovannetti, M (a cura di)
 2009 *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, Roma.
 2012 *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione della convivenza cittadina*, Roma, Cittalia, Fondazione Anci Ricerche.
- Giovannetti, M. e Zorzella N.
 2010 *Lontano dallo sguardo, lontano dal cuore delle città: la prostituzione di strada e le ordinanze dei sindaci*, in «Mondi Migranti», 1, Milano, Franco Angeli, pp. 47-82.
- Giuliani, M.
 1997 *Operativizzare variabili complesse nello studio delle politiche pubbliche*, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, Vol. 2, Milano, Franco Angeli, pp.
- Giulietti, W.
 2010 *I limiti dell'attribuzione del potere d'ordinanza nuovamente al vaglio della Corte Costituzionale*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti».
- Giupponi, T
 2010 *"Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale*, in «Le Regioni», 1 e 2, Bologna, Il Mulino, pp. 49-92.
- Guarnieri, F. e Mosconi G.
 1996 *Devianza, sicurezza e opinione pubblica in Emilia Romagna*, in «Quaderni di Città Sicure. La sicurezza in Emilia-Romagna. Secondo rapporto annuale», 5, pp. 57-94.
- Hannerz, U.
 1992 *Esplorare la città. Antropologia della vita urbana*, Bologna, Il Mulino.
- Hochschild, A.R.
 2002 *Emotional Labour*, in S. Jackson e S. Scott (a cura di), *Gender. A sociological reader*, London-New York, Routledge, pp. 192-196.
 2003 *Love and Gold*, in Ehrenreich, B. e Hochschild, A.R. 8 (edited by) *Global woman. Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*, Granta Books, London, pp.15-30.
 2006 *Per amore o per denaro. La commercializzazione della vita intima*, Bologna, Il Mulino
- Hubbard, P.
 1998 *Community Actions and The Displacement of Street Prostitution: Evidence from British Cities*, in «Geoforum», Vol. 29, 3, pp. 269-286.
 2004 *Cleansing the Metropolis: Sex Work and the Politics of Zero Tolerance*, in «Urban Studies», August, Vol. 41, n. 9, pp. 1687-1702.

- Hubbard, P. e Whowell, M.
 2008 *Revisiting the red light district: Still neglected, immoral and marginal?*, in «Geoforum», Vol. 39, pp. 1743–1755.
- Hufton, O.
 2004 *Destini Femminili. Storia delle donne in Europa 1500-1800*, Milano, Mondadori.
- Istat
 2012 *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente*.
- Kapur, R.
 2003 *The "Other" Side of Globalization: The Legal Regulation of Cross-Border Movements* in «Canadian women studies», Vol. 22, n.3, pp. 6-15
 2005 *Erotic Justice. Law and the new politics of postcolonialism*, London, Glasshouse.
- Kempadoo, K. and Doezema, J. (edited by)
 1998 *Global Sex Workers: Rights, Resistance, and Redefinition*, New York, Routledge.
- Kempadoo, K.
 1999 *Slavery or work? Reconceptualizing third world prostitution*, in «The world of Knowledge», pp 225-237.
 2003 *Globalizing Sex & Workers' Rights*, in «Canadian women studies», Vol. 22, n.3, pp. 143-151.
- King, R.
 2002 *Toward a new map of European migration*, in «International Journal of Population Geography», n. 8, pp. 89-106.
- Kofman, E., Phizacklea, A., Raghuram, P. e Sales, R. (edited by)
 2000 *Gender and International Migration in Europe*, London, Routledge.
- Larsen, E.N.
 1996 *The Effect of Different Police Enforcement Policies on the Control of Prostitution*, in «Analyse de Canadian Public Policy Politiques», XXII, 1, pp. 40-55.
- Lim, L. (edited by)
 1998 *The sex sector. The economic and social bases of prostitution in southeast Asia*, Geneva, International Labour Office.
- Leonini, L. (a cura di)
 1999 *Sesso in acquisto. Una ricerca sui clienti della prostituzione*, Milano, Edizioni Unicopli.

- Levin, K.
2005 *La teoria, la ricerca, l'intervento*, Bologna, Il Mulino.
- Loopmans, M. e van den Broeck, P.
2011 *Global pressures, local measures: the re-regulation of sex work in the Antwerp Skipper's Quarter*, in «Tijdschrift voor economische en sociale geografie», Vol.102, 5, pp. 548-561.
- Luhmann, N.
2000 *La fiducia*, Bologna, Il Mulino.
- Magistrali, G. (a cura di)
2004 *Storie di vita, la tratta a scopo di sfruttamento sessuale dall'Est-Europa, Regione Emilia-Romagna*, Progetto WEST.
- Mai, N.
Migrant workers in the UK sex industry, Final Policy-Relevant Report, Institute for the study of European Transformations, London Metropolitan University.
- Maitresse, N. e Shaffhauser, T.
2007 *Fiere di essere puttane*, Roma, Derve Approdi.
- Maluccelli, L. e Pavarini, M. (a cura di)
1998a *Rimini e la prostituzione. Per una progressiva civilizzazione dei rapporti tra la città e la prostituzione di strada*, in «Quaderni di Città sicure», n. 13. Regione Emilia-Romagna
- Maluccelli, L.
1998b *Il lavoro di rete. L'esperienza dell'Emilia-Romagna*, in Ass. On the road (a cura di), *Manuale di intervento sociale nella prostituzione di strada*, Comunità edizioni.
2002 *Da prostitute a domestiche. Storie di mercati sommersi e donne in transizione*, in Colombo, A. e Sciortino, G. (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino, pp. 225-252
2006 *Gendered transition: made prostitute, prostitute to made*, in De Maria, C. e Wright, C. (eds.), *Post Conflict Cultures. Rituals or representations*, London, Zolus press.
2010 *Clienti e prostitute: oltre lo scambio sesso-economico? Studio di caso sulla ragazza di Benin City*, in Abbatecola, E. (a cura di), *Gli scenari delle prostituzioni straniere*, in «Mondi Migranti», n. 1, Franco Angeli, pp. 103-134.
- Malterre Barthes, C. e Genini, V.
2011 *Prostitution, migration and Urban Territor*, in «MasContext», Vol.10, pp. 55-67.

- Maneri, M.
 2001 *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», n.1.
 2012 *L'immigrazione nei media. La traduzione di pratiche di controllo nel linguaggio in cui viviamo*, in «Anuac», Anno I, n.1, pp. 24-38
- Maragnani, L. e Aikpitanyi I.
 2007 *Le Ragazze di Benin City*, Milano, Melampo.
- Marazzita, G.
 2010 *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, Paper Forum, Quaderni Costituzionali.
- Marcarsciano, P.
 2002 *Tra le rose e le viole. La storia e le storie di transessuali e travestiti*, Roma, Manifesto libri.
- Marcon, C.
 2011 *Illegale al 90%. Forme instabili della strada*, Università degli Studi di Trieste, tesi di dottorato di ricerca in scienze integrate per la sostenibilità territoriale.
- Mathieu, L.
 2011 *Neighbors' anxieties against prostitutes' fear: Ambivalence and repression in the policing on street prostitution in France*, in «Emotion, Space and Society», 4, pp. 113-120.
- Mattheus, R.
 1993 *Kerb-crawling, prostitution and multi-agency policing*, London: Home Office Police Department.
- Melossi, D.
 1996 *Lezioni di sociologia del controllo sociale*, Bologna, CLUEB.
- Melucci A.
 1998 *Verso una sociologia riflessiva. Ricerca qualitativa e cultura*, Il Mulino, Bologna
- Merlin, L.
 1989 *La mia vita*, Firenze, Giunti.
- Merlo, R.
 1993 *Operatori di strada*, in *In-Formazione*, n.4
 2009 *Ripensare l'intervento sociale. Formazione di processo e servizi territoriali*, Roma, Carocci
- Mezzadra, S.
 2004 *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, Roma, Derive Approdi.

- Millett, K.
1975 *Prostituzione. Quartetto per voci femminili*. Torino, Einaudi.
- Milani, G.
1997 *Prime note su disciplina e pratica del bando a Bologna attorno alla metà del XIII secolo*, in «Mélanges de l'Ecole française de Rome. Moyen-Age, Temps modernes T.», Vol. 109, 2, pp. 501-523.
- Moffa, G. (a cura di)
2011 *Prostituzione migrante. La questione dei clienti*, Roma, Ediesse.
- Monzini, P.
2002 *Il mercato delle donne. Prostituzione, tratta e sfruttamento*, Roma, Donzelli.
- Morawska, E.
2005 *Immigrati di ieri e di oggi in Europa e fuori: insediamento e integrazione*, in Caponio, T. e Colombo, A. (a cura di), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, pp. 23-83.
- Mornioli, A., (a cura di)
2010 *Vite clandestine, frammenti, racconti ed altro sulla prostituzione e la tratta di esseri umani in provincia di Napoli*, Dedalus Napoli, ed. Gesco.
- Morokvasic, M.
2004 *"Settled in mobility": engendering post wall migration in Europe*, in «Feminist review», Vol.77, pp.7-21.
- Morrone, A.
2009 *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in Vignudelli, A. (a cura di) *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, pp.133-184.
- Mozzarella, M. e Stradella, E.
2010 *Le ordinanze sindacali per la sicurezza urbana in materia di prostituzione*, in «Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale», Vol. XXXVIII, 1 e 2, pp. 237-276.
- Nobile, R.
2009 *Le ordinanze del sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, in «LexItalia».
- Nussbaum, M.
1998 *"Whether from reason or prejudice": taking money for bodily services*, in «Journal of Legal Studies», Vol. XXVII, pp. 693-724.

O'Connell Davidson, J.

- 1998 *Prostitution, Power and Freedom*, Ann Arbor, Michigan University.
2001 *La prostituzione. Sesso, soldi e potere*, Bari, Dedalo
2003 *Sleeping with the enemy? Some Problems with Feminist Abolitionist Calls to Penalise those who Buy Commercial Sex*, in «Social Policies and Society», nn. 1-2, pp. 55-63.
2005 *Children in the global sex trade*, Cambridge, Polity press.
2006 *Will the real sex slave please stand up?*, In «Feminist Review», n.4., Vol. 83, pp. 4-22
2010 *New slavery, old binaries: human trafficking and the borders of 'freedom'*, in *Global Networks*, Vol. 10, Issue 2, pp. 244–261.

O'Connell Davidson, J. e Taylor, J.S.

- 2004 *Travel and Taboo*, in Bernstein, E. e Shaffner, L. (edited by) *Regulating sex: the regulation of Intimacy and Identity*, Routledge, New York, p.101.

Olagnero, M. e Saraceno, C.

- 1993 *Che vita è. L'uso dei materiali biografici nell'analisi sociologica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica

O'Neill, M.

- 2001 *Prostitution & Feminism*, Cambridge, Polity.

O'Neill, M. e Spybey, T.

- 2003 *Global Refugees, Exile, Displacement and Belonging*, in «Sociology», SAGE Publications, Vol. 37, pp. 1-12.

Ongaro, S.

- 2001 *Le donne e la globalizzazione. Domande di genere all'economia globale della ri-produzione*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Orfano, I.

- 2007 *La tratta di persone in Italia nella letteratura in materia*, in Carchedi, F. e Orfano, I. (a cura di) *La tratta di persone in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 14-73.

Outshoorn, J. (edited by)

- 2004 *The Politics of Prostitution*, Cambridge University Press, Cambridge.

Palidda, S.

- 1999 *La criminalisation des migrants*, In «Actes de la recherche en sciences sociales», in «Persée», Vol. 129, n.1, pp. 39 – 49

Papadopoulos, D., Stephenson, N. e Tsianos D.

- 2008 *Escape routes. Control and subversion in the 21st century*, London, Pluto press.

- Parreñas, R.S.
2001 *Servants of Globalization. Women, migration and domestic work*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Passerini, L.
2003 *Women in Europe, Women in Love: Searching for New Forms of Subjectivity*, Florence, European University Institute.
- Pavarini, M.
1996 *Rimini*, in «Quaderni di Città Sicure. La sicurezza in Emilia-Romagna. Secondo rapporto annuale», 5, pp.188-200.
1998 *La filosofia del progetto*, in Maluccelli, L. e Pavarini, M. (a cura di), *Rimini e la Prostituzione. Per una progressiva civilizzazione dei rapporti tra la città e la prostituzione di strada*, Regione Emilia-Romagna, Quaderni di Città sicure n. 13, pp.5-15.
2001 *Il "controllo" della prostituzione e le illusioni regolamentiste*, in Ferrari, V., Ronfani, P., Stabile, S., *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Milano, Franco Angeli
2006 *L'aria della città rende (ancora) liberi?* in Pavarini, M. (a cura di), *L'amministrazione locale della paura*, Roma, Carocci, pp.11-64.
- Pavarini, M. (a cura di)
2006 *L'amministrazione locale della paura*, Roma, Carocci
- Parmigiani, F.
2008 *Le implicazioni costituzionali del potere sindacale di ordinanza*, Tesi Dottorato di Ricerca in Diritto costituzionale italiano e europeo, Università di Verona.
- Pearl, J.
1987 *The Highest Paying Customers: America's Cities and the Costs of Prostitution Control*, in «The Hasting Law Journal», Vol. 38, 4, pp.769-800.
- Pelaja, M. e Scaraffia, L.
2008 *Due in una carne. Chiesa e sessualità nella storia*, Roma, Laterza.
- Pesce, A.
2012 *Fare cose con le parole. Lavoro, sindacato, politica, femminismo*, Bari, Edizioni Dedalo..
- PIAM
2007 *Il cultismo: un fenomeno criminale di matrice nigeriana*, in Carchedi, F. (a cura di), *Vie d'uscita. La prostituzione e la tratta. Analisi del fenomeno e i servizi sociali territoriali*. Milano, Franco Angeli, La Biblioteca delle Regioni, n. 4, Tecnostruttura.

- Pitch, T.
 1986 *La sessualità, le norme, lo Stato*, in «Memoria», 2.
 2006 *La società della prevenzione*, Roma, Carocci.
 2013 *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Roma-Bari, Laterza
- Pitch, T. e Ventimiglia, C.
 2001 *Che genere di sicurezza. Donne e uomini in città*, Milano, Franco Angeli.
- Poulin, R.
 2006 *Prostituzione globalizzazione incarnate*, Jaca Book.
- Prina, F.
 2002 *Le politiche a livello nazionale e locale: scenari e prospettive*, in Ass. On the road (a cura di), *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale*, Milano, Franco Angeli.
- Rahola, F.
 2003 *Zone definitivamente temporanee*, Verona, Ombre corte.
- Ranci C..
 1998 *Relazioni difficili. L'interazione tra ricercatore e attore sociale* in Alberto Melucci (a cura di), *Verso una sociologia riflessiva. Ricerca qualitativa e cultura*, Il Mulino, Bologna, pp.33-54
- Regione Emilia-Romagna
 2004 *Progetto WEST. La tratta a scopo di sfruttamento sessuale dall'Est-Europa*, Bologna.
- Rigliano, P.
 1995 *Nonostante il proibizionismo. Riduzione dei danni e unità di strada: verso una strategia di assunzione dei rischi*, Milano, Unicopli.
- Rigo, E.
 2009 *The Fable of Circular Migration As Process of Exclusion*. (disponibile <http://www.euroalter>).
- Rivera, A.
 2010 *La Bella, la bestia e l'umano. Sessismo e razzismo senza escludere lo specismo*, Roma, Ediesse.
- Rovelli, M.
 2006 *Lager Italiani*, Milano, BUR.
 2009 *Servi. Il paese sommerso dei clandestini al lavoro*, Milano, Feltrinelli.
- Roversi, A. (a cura di)
 2000 *La prostituzione femminile di strada a Modena tra dinamiche di mercato e percorsi individuali*, Progetto per Modena città sicura, Assessorato ai Servizi Sociali.

- Rubin, G.
 1997 *The traffic in women. Notes on the "Political Economy" of Sex*, in Nicholson, L., editor, *The second wave: a reader in feminist theory*, London, Routledge, pp. 29-61.
- Ruggiero, V.
 1997 *Trafficking in Human Beings: Slaves in Contemporary Europe*, in «International Journal of the Sociology of Law», Vol. 25, pp. 231-244.
 1999 *Delitti dei deboli e dei potenti. Esercizi di antiriminologia*, Torino, Bollati Boringhieri
 2000 *Movimenti nella città*, Torino, Bollati Boringhieri.
 2005 *Crimini dell'immaginazione*, Milano, Il saggiatore.
 2008 *Economie marginali e azione collettiva*, in «Studi sulla questione criminale», Vol. 3, pp. 77-87.
 2008b *Stranieri e illegalità nell'Italia criminogena*, in a «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza» 2-
 2011 *Il delitto, la legge, la pena. La contro-idea abolizionista*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Saitta, P.
 2011 *Prostituzione e contrasto: auto-etnografia di un incidente giudiziario*, in «Mondi Migranti», 3, pp.121-
 2009 *Ordine, sicurezza e decoro: come occultare la prostituzione volontaria e la soggettività*, in Longo, F., Mangano A., Piazza G., Saitta P., *Come i problemi globali diventano locali, Proteste, guerre, migrazioni e deriva securitaria*, terrelibere.org
- Sanchez, L.E.
 2004 *The global erotic subject, the ban, and the prostitute-free zone: sex work and the theory of differential exclusion*, in «Environment and Planning D: Society and Space», Vol. 22, 6, pp. 861-883.
- Sapio, R.
 1999 *Prostituzione: dal diritto ai diritti*, Milano, Leoncavallo libri.
- Sassen, S.
 2000 *Women's burden: Counter-geography of globalization and the feminization of survival*, in «Journal of International Affairs», Vol. 53, 2, pp. 503-525.
- Sassen, S. (edited by)
 2002 *Global networks, Linked Cities*, NY, Routledge
- Sbraccia, A.
 2007 *Migranti tra mobilità e carcere. Storie di vita e processi di criminalizzazione*, Milano, Franco Angeli

- Scheper-Hughes, N and Bourgois P.
 2004 *Introduction: Making Sense of Violence* in Scheper-Hughes, N and Bourgois P. (edited by) *Violence in War and Peace. An Anthology*, Blackwell
- Selmini, R.
 1997 *Il punto di vista dei comitati cittadini in La sicurezza in Emilia-Romagna, Terzo Rapporto Annuale, I Parte*, «Quaderni di Città sicure», n.11^a, Regione Emilia-Romagna
 2002 *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, in «Dei delitti e delle pene», Voll. 1-2-3.
 2003 *Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo, prospettive*, in Barbagli, M. (a cura di) *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 611-648.
 2004 *L'esperienza dell'Emilia Romagna nel contesto europeo*, in «Quaderni di Città sicure», pp. 124-146.
- Selmini, R. (a cura di)
 2004 *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino.
- Servizio Studi Senato (a cura di)
 2010 *L'evoluzione della normativa in materia di pubblica sicurezza fra Stato, Regioni ed enti locali nella XVI legislatura*, Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura, aprile, n. 210.
- Shaver, F.M.
 1994 *The Regulation of Prostitution: Avoiding the Moral Traps*, in «CJLS/RCDS», Vol. 9, 1, pp. 123-145.
- Signorino, G., Saitta, P. e Centorrino, M. (a cura di)
 2009 *Sex Industry. Profili economici e sociali della prostituzione*, Napoli, Think Thanks edizioni.
- Sinke, M.S.
 2006 *Gender and Migration: Historical Perspectives*, in «International Migration Review», Vol. 40, n. 1, pp. 82-103.
- Sossi, F.
 2002 *Autobiografie negate*, Roma, Il Manifesto.
 2005 *Storie migranti. Viaggio tra i nuovi confini*, Roma, Derive Approdi.
- Spinosa, A.
 2011 *Urbanismi, Cluster urbani e aree metropolitane – volume primo Italia*, in «Urbanismi in Italia».
- Stenvoll, D.
 2009 *Metaphors in the US Trafficking in Persons report*, Rokkan Centre, Bergen, Norway, Paper for APSA, Annual Meeting, Toronto

- Tabet, P.
2004 *La grande beffa*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Tani, S.
2001 *"That kind of girl in this kind of neighbourhood..." The potential and problems of street prostitution research*, in «City», Vol. 5, 3, pp. 311-324.
- Tatafiore, R.
1994 *Sesso al lavoro. Da prostitute a sex worker. Miti e realtà dell'eros commerciale*, Milano, Il saggiatore.
1998 *Uomini di piacere...e donne che li comprano*, Milano, Frontiera Editore.
- TAMPEP
2009 *Sex Work in Europe*.
2010 *Sex Work in Europe - National Coordinators Report: Italy*.
- Testaì, P.
1999 *Migrant Workers in the Italian Labour Market: the case of migrant domestic workers in the city of Catania*
- Transcrime (a cura di)
2003 *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti*, Rapporto finale di ricerca, Ministero della giustizia e il Ministero per le pari opportunità.
2004 *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti*, Report n. 7.
- Unità di Strada (a cura delle)
2009 *Ordinanze anti-prostituzione - Rapporto di monitoraggio*
- Vandelli, L.
2008 *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, 25 settembre 2008, Prefettura di Bologna e SPISA- Università di Bologna.
2010 *I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali*, in «Istituzioni del Federalismo», Quaderni 2.2010.
- van Soomeren, P, DSP-groep
2004 *Design against kerb crawling: Toppelzones (vice zones) European Experiences* in «Displacement Presentation for the International CPTED conference», Brisbane Australia, September 13-17th, The European Designing Out Crime Association.
- Vianello, F. (a cura di)
2006 *Ai margini della città*, Roma, Carocci.
- Villano, P.
2003 *Pregiudizi e stereotipi*, Roma, Carocci

- Wacquant, L.
2006 *Punire i poveri. Il nuovo governo nell'insicurezza sociale*, Roma, Derive Approdi.
- Weitzer, R.
2007 *The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology and Institutionalization of a Moral Crusade*, in «Politics Society», Vol. 35, p. 447.
- Wijers M and van Doorninck M.
2002 *Only rights can stop wrongs: A critical assessment of anti-trafficking strategies*, Paper presented at EU/IOM STOP European Conference on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings — A Global Challenge for the 21st Century. September 2002, European Parliament, Brussels, Belgium
- Wimmer, A. e Glick Schiller, N.
2002 *Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences*, in «Global Networks», n. 4, pp. 301–334.
- Zincone, G. (a cura di)
2000 *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.

RIVISTE

- «Feminist Review»
2002, *Globalization*, n.70, Palgrave Macmillan
- «Feminist Review»
2004, *Post-communism*, n.76, Palgrave Macmillan
- «Feminist Review»
2004, *Labour Migration*, n.77, Palgrave Macmillan
- «Le Regioni»
2010 n.1 e 2, Il Mulino, Bologna.
- «Studi sulla questione criminale»
2008 *Subordinazione informale e criminalizzazione dei migranti*, n.3, Carocci.
- «Pagine»
2007 *Prostituzione: oltre i luoghi comuni*, n. 2, Gruppo Abele, Torino
- «Sicurezza e Territorio»,
1994.a *Il mercato del sesso*, n. 15, Bologna
- 1994.b *Quali politiche in tema di prostituzione?* n.17, Bologna.
- «Lo Squaderno»
2007 *Vita di provincia*, n. 6, www.losquaderno.net

ELENCO DELLE TABELLE E DELLE FIGURE

TABELLE

CAPITOLO 1

tab. 1.1 Stime sulla prostituzione di strada in Italia, per aree territoriali, per anni.

CAPITOLO 2

tab. 2.1 Stime sul peso percentuale delle zone stabili della prostituzione di strada a Bologna, 1996-1999.

tab. 2.2 Stime sul peso percentuale delle zone stabili della prostituzione di strada a Bologna e nei comuni dell'area metropolitana, 2002.

tab. 2.3 Stime sul peso percentuale delle zone della prostituzione di strada a Modena, 2009-2011.

tab. 2.4 Stime sul peso percentuale delle zone della prostituzione di strada a Reggio-Emilia, 2003-2010.

tab. 2.5 Stime sul peso percentuale delle zone della prostituzione di strada a Parma, 2005-2011.

tab. 2.6 Stime sul peso percentuale delle zone della prostituzione di strada a Piacenza, 2005-2011.

tab. 2.7 Stime sul peso percentuale delle zone della prostituzione di strada a Ferrara, 2004-2012.

tab. 2.8 Stime del collettivo transessuale per le principali aree geografiche di provenienza, per città e per anno (2002-2012).

tab. 2.9 Stime sui collettivi di *sex workers* per genere, per città e per anno, 2004-2012.

tab. 2.10 Stime sul peso percentuale delle zone industriali (in cui il collettivo nigeriano è sovra-rappresentato o esclusivo) sul mercato locale di Modena, per anni 2007-2011.

tab. 2.11 Stime sui gruppi di *sex workers* in base alle maggiori aree geografiche di provenienza, nei mercati locali di Bologna e Modena, per anni 1997-2003.

tab. 2.12 Stime sui gruppi di *sex workers* in base alle due maggiori aree geografiche di provenienza, per città e per anni 2004-2012.

tab. 2.13 Stime sul peso percentuale della via Emilia nei mercati locali, per anno 2005 -2011.

tab. 2.14 Presenza di *sex workers* a Bologna per orario (pomeridiano dalle 17 alle 20 e serale dalle 22 alle 2), per aree geografiche di provenienza, per identità sessuale, per mese, anno 1998.

tab.2.15 Presenze medie di *sex workers* nigeriane nell' area rurale di Ponte d'Enza, Reggio Emilia (1999-2003).

tab. 2.16 Stime sul peso dell'area rurale di Ponte d'Enza sul mercato locale di Reggio Emilia (con dettaglio sulla s.p.73 per Sorbolo e sulla s.p. 95 per Montechiarugolo) anni 2004-2011.

FIGURE

CAPITOLO 2

fig. 2.1 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna. Configurazione per tutte le città e per tutti gli anni 1996-2012.

fig. 2.2 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: s.s.9 via Emilia. Configurazione per città e per tutti gli anni 1996-2012.

fig. 2.3 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: s.s.16 via Adriatica. Configurazione per città e per tutti gli anni 1996-2012.

fig. 2.4 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Bologna città metropolitana. Configurazione per ambiti e per gli anni 1996-1999.

fig. 2.5 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Bologna. Configurazioni per anni significativi: 1998, 2003, 2005, 2008, 2011.

fig. 2.6 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Bologna (via Emilia Ponente e città metropolitana). Configurazione per ambiti e per gli anni 2000-2005.

fig. 2.7 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Modena. Configurazioni delle zone industriali stabili e instabili per anni: 1998, 2003, 2008, 2012.

fig. 2.8 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Modena. Configurazioni per ambiti urbani e per anni significativi: 1998, 2003, 2008, 2012.

- fig. 2.9 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Modena.
Configurazione per ambiti e per anno, 2003.
- fig. 2.10 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Reggio Emilia.
Configurazione per ambiti e per anno, 2012.
- fig. 2.11 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Reggio Emilia.
Configurazioni per ambiti urbani e per anni significativi: 2003, 2006, 2008, 2012.
- fig.2.12 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Parma.
Configurazione per ambiti e per anno, 2012.
- fig.2.13 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Parma.
Configurazioni per ambiti urbani e per anni significativi: 2004, 2008, 2012.
- fig.2.14 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Piacenza.
Configurazione per ambiti e per anno, 2012.
- fig.2.15 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Piacenza.
Configurazioni per anni significativi: 2000, 2005, 2008, 2012.
- fig.2.16 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Ferrara.
Configurazione per ambiti e per tutti gli anni 2003- 2012.
- fig.2.17 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Rimini.
Configurazione per ambiti e per anno, 1996.
- fig.2.18 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Rimini.
Configurazioni per anni significativi: 1996, 2011, 2012.
- fig. 2.19 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Ravenna (Lidi Sud e Cervia). Configurazione per ambiti e per anno, 2009.
- fig.2.20 Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna: Ravenna Centro. Configurazioni per ambiti e per anni:1999, 2004, 2009, 2012
- fig. 2. 21 Configurazioni della prostituzione di strada in Emilia- Romagna.
Configurazione 1: *Estesa* con il centro storico della città principale, anni '90.
- fig. 2. 21 *bis* Configurazione 2 – *Estesa e rarefatta* senza il centro storico della città principale, anni 2000.
- fig. 2.21 *ter* Configurazione 3 – *Estesa* con i centri storici sia della città principale, sia delle località minori, anni 2010.

fig. 2.22 Stime sulla variazioni stagionali della prostituzione di strada, per città e per mese, anno 2011.

CAPITOLO 3

fig. 3.1 Date della chiusura dei bordelli in alcuni paesi dell'Unione Europea

fig. 3.2 Prostituzione all'aperto e della prostituzione al chiuso in Europa

fig. 3.3 Prospetto delle ordinanze sindacali contro la prostituzione di strada emesse in Emilia-Romagna dal 1998 al 2012

fig. 3.4 Interessi generali tutelati dalle ordinanze.

Confronto tra il biennio 1998-1999 e il 2008-2009.

fig. 3.5 Destinatari delle ordinanze contro la prostituzione di strada, per città e per periodi: a) 1998-1999; b) 2000-2007; c) 2008-2009; d) 2010-2012.

CAPITOLO 4

fig. 4.1. I modelli classici di politiche sulla prostituzione

fig. 4.2. I modelli classici di politiche sulla prostituzione e il neoproibizionismo

fig. 4.3. Modelli di politiche sulla prostituzione in base agli indirizzi contenuti nelle ordinanze emesse nelle città dell'Emilia-Romagna, 1998-2008

fig.4.4. Possibilità legale di esercitare la prostituzione nei regimi locali semi-proibizionisti (in base agli indirizzi contenuti nelle ordinanze sindacali nelle città dell'Emilia-Romagna - 1998-2008 -, e in base a quelli contenuti nella legge nazionale vigente, L. n. 75/1958)

fig. 4.5. Modelli di politiche locali sulla prostituzione, in base agli indirizzi contenuti nelle ordinanze sindacali, per biennio di emissione, per città e per *sistemi territoriali*

fig. 4.6 Soglie di visibilità della prostituzione di strada nello spazio pubblico

fig.4.7 Eredità politica delle amministrazioni. Principali strategie degli interventi sociali sulla prostituzione di strada attivi nelle città dell'Emilia-Romagna, 1997.

fig.4.8 I modelli g-locali – Dimensioni della regolazione politica della prostituzione.

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI E DELLE SIGLE

ABBREVIAZIONI

D.L. Decreto Legge
D. Lgs Decreto legislativo
DM Decreto ministeriale
D.dl Disegno di Legge
Dpr Decreto del Presidente della Repubblica
c.p. Codice penale
C. cost. Corte costituzionale
T.A.R. Tribunale Amministrativo Regionale
FF.OO. Forze dell'Ordine
P.M. Polizia Municipale

SIGLE

PROVINCE

PC Piacenza
PR Parma
RE Reggio Emilia
MO Modena
BO Bologna
FE Ferrara
RA Ravenna
RN Rimini

PARTITI E COALIZIONI POLITICHE

Pds – Partito dei democratici di sinistra
Ds – Democratici di sinistra
Pd – Partito democratico
Ulivo – Coalizione di centrosinistra
Ppi – Partito popolare italiano
Fi – Forza Italia
An – Alleanza nazionale
Ln – Lega Nord
Pdl – Polo della libertà - Coalizione di centrodestra
Cdl – Casa della Libertà - Coalizione di centrodestra

ELENCO DEGLI ALLEGATI

- Allegato I Mappe panoramiche urbane e metropolitane - Configurazioni della prostituzione di strada per città e per anni significativi [figg.1-8].
- Allegato II Mappe tematiche per ambiti urbani - Configurazioni della prostituzione di strada per città, per ambiti urbani e per anni significativi [figg.10-16].
- Allegato III Prospetto delle ordinanze sindacali contro la prostituzione di strada emesse nelle città dell'Emilia-Romagna dal 1998 al 2012.
- Allegato IV Elenco delle interviste ai testimoni privilegiati.

Allegato I

Mappe panoramiche urbane e metropolitane

Configurazioni della prostituzione di strada
per città e per anni significativi

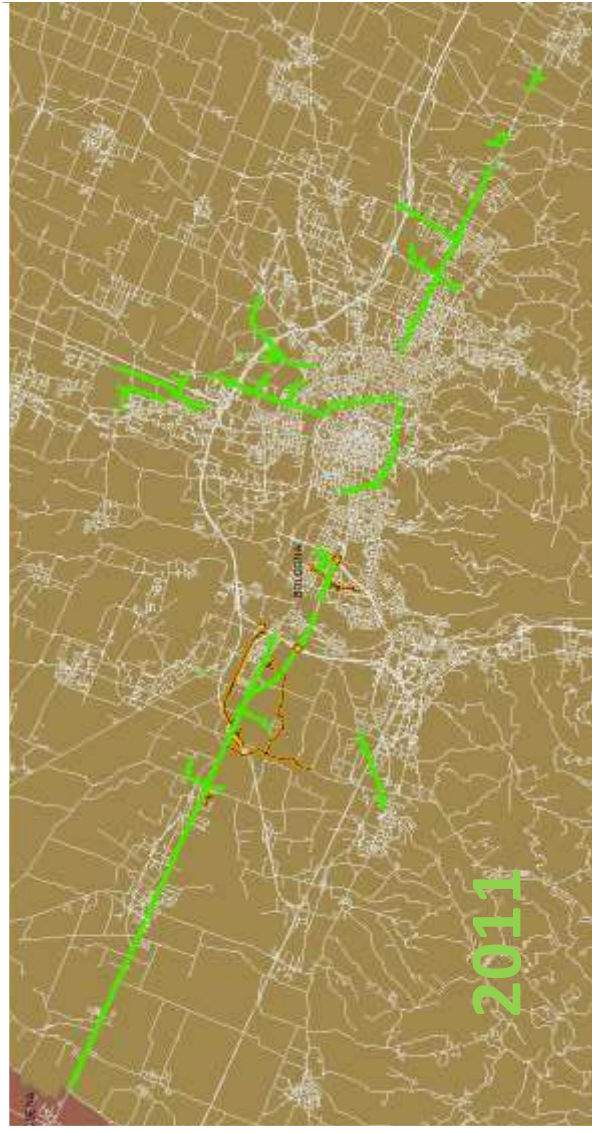
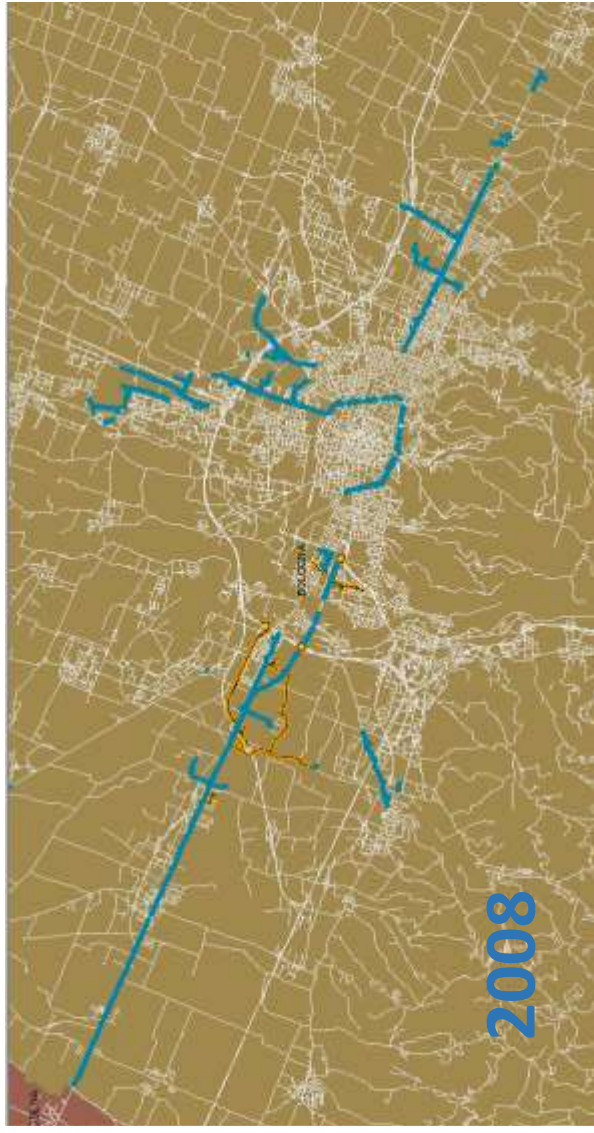
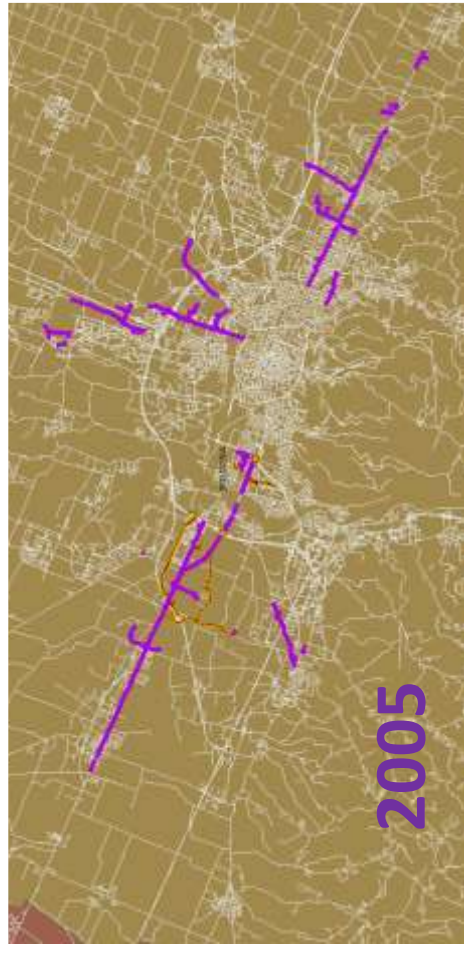
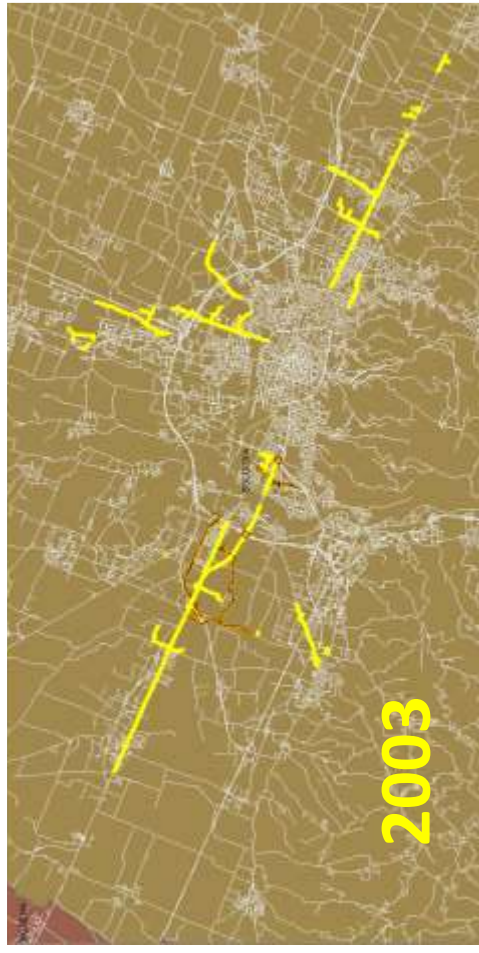


Fig. 1 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna.
BOLOGNA -Configurazioni per anni significativi:, 1998,2003,2005,2008,2011

Fig. 2 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna. FERRARA, Configurazioni per anni significativi: 2004,2008,2010,2012

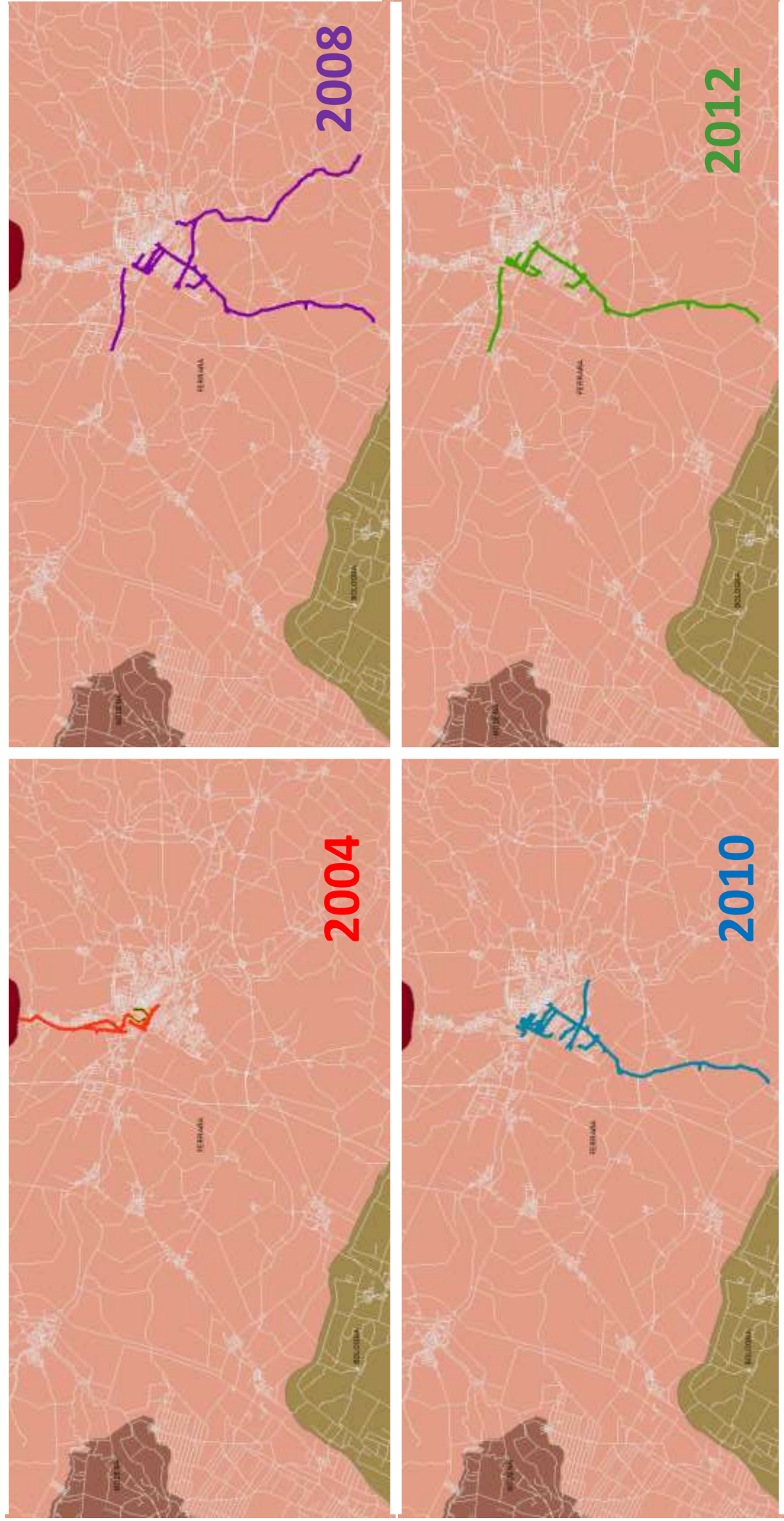


Fig. 3 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna, MODENA -Configurazioni per anni significativi; 1998,2003,2008,2012

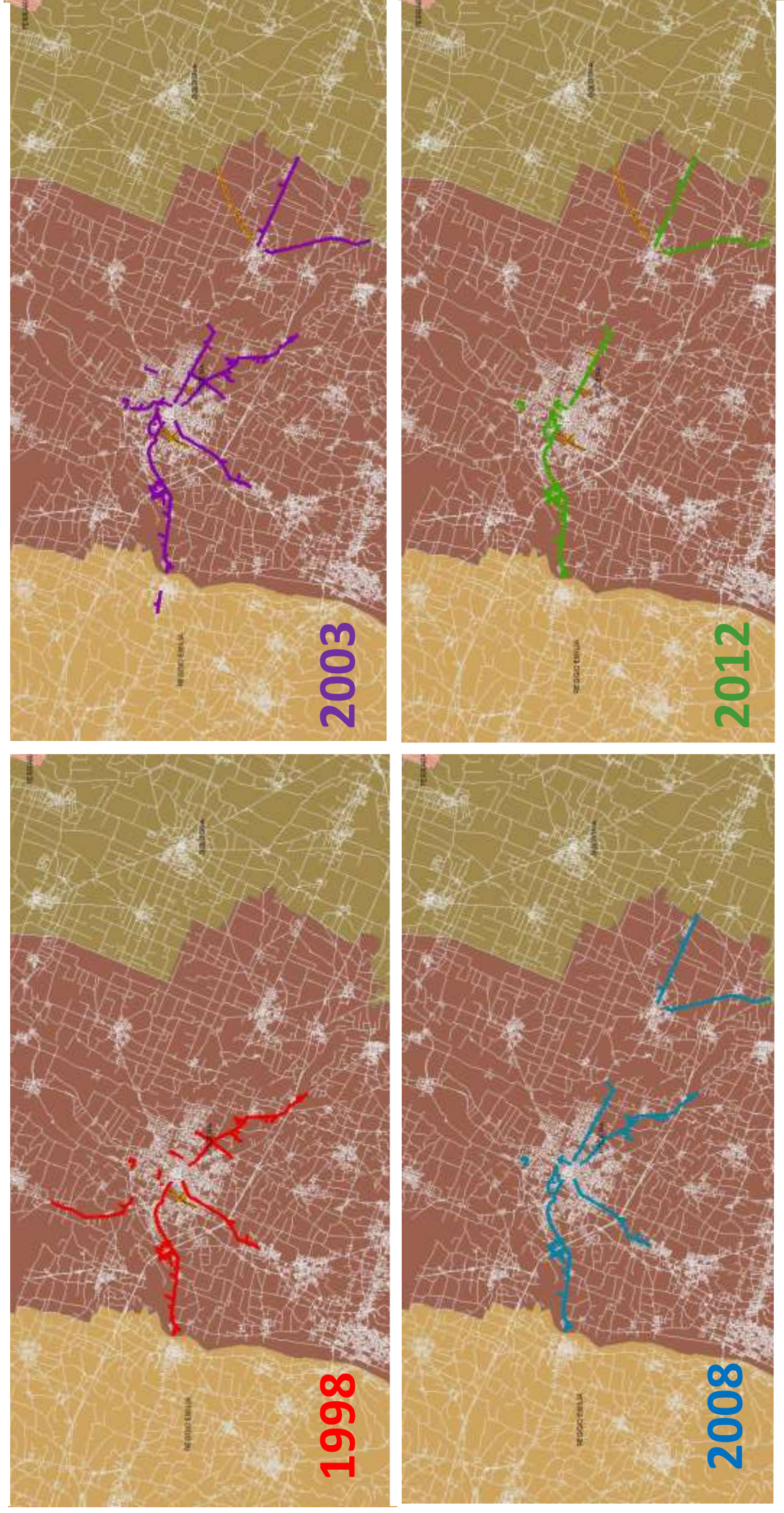
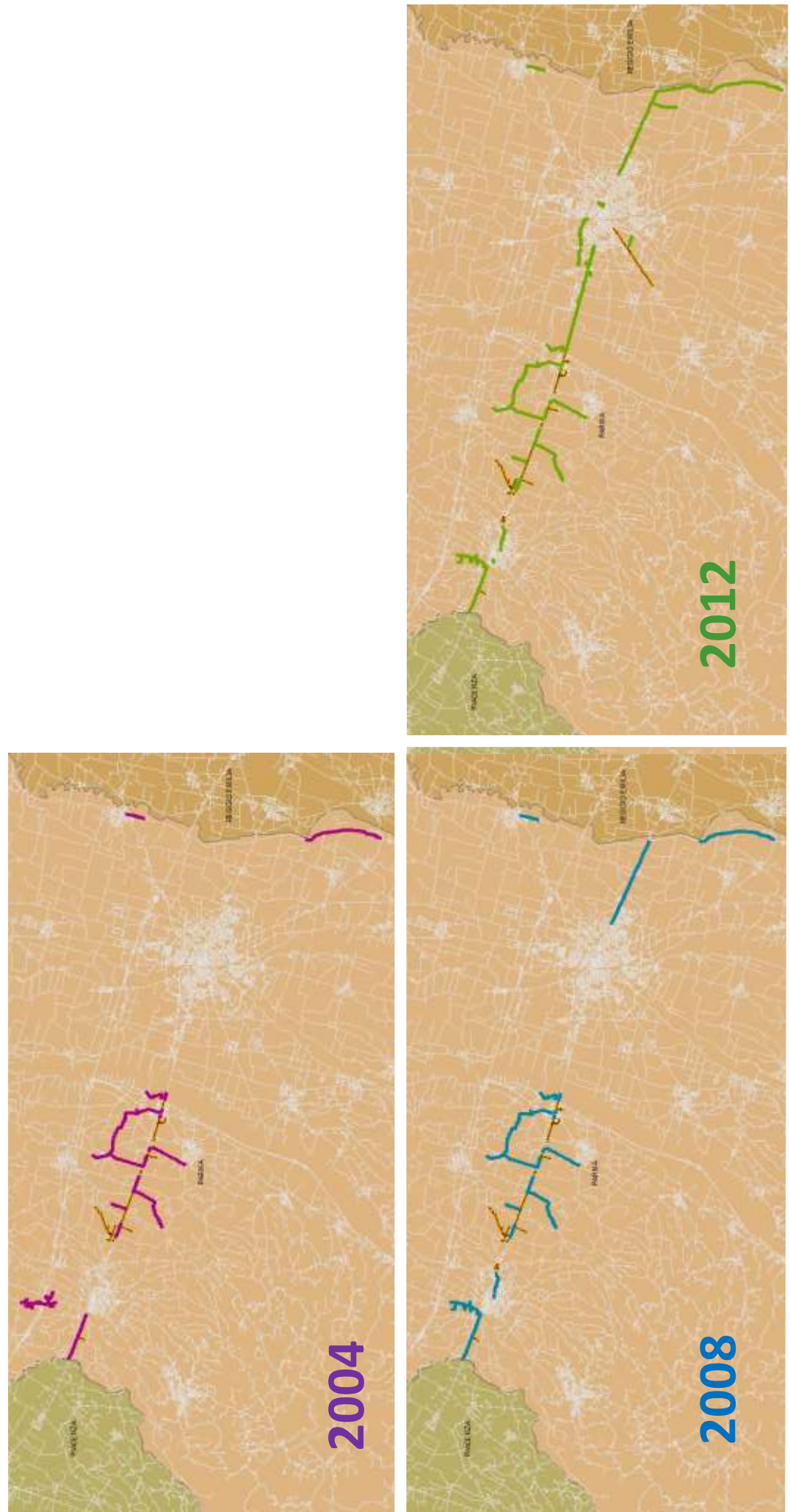


Fig. 4 - Prostituzione di strada nelle città dell’Emilia Romagna, PARMA -Configurazioni per anni significativi:2004,2008,2012



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

Fig. 5 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna, PIACENZA -Configurazioni per anni significativi:2000,2005,2008,2012

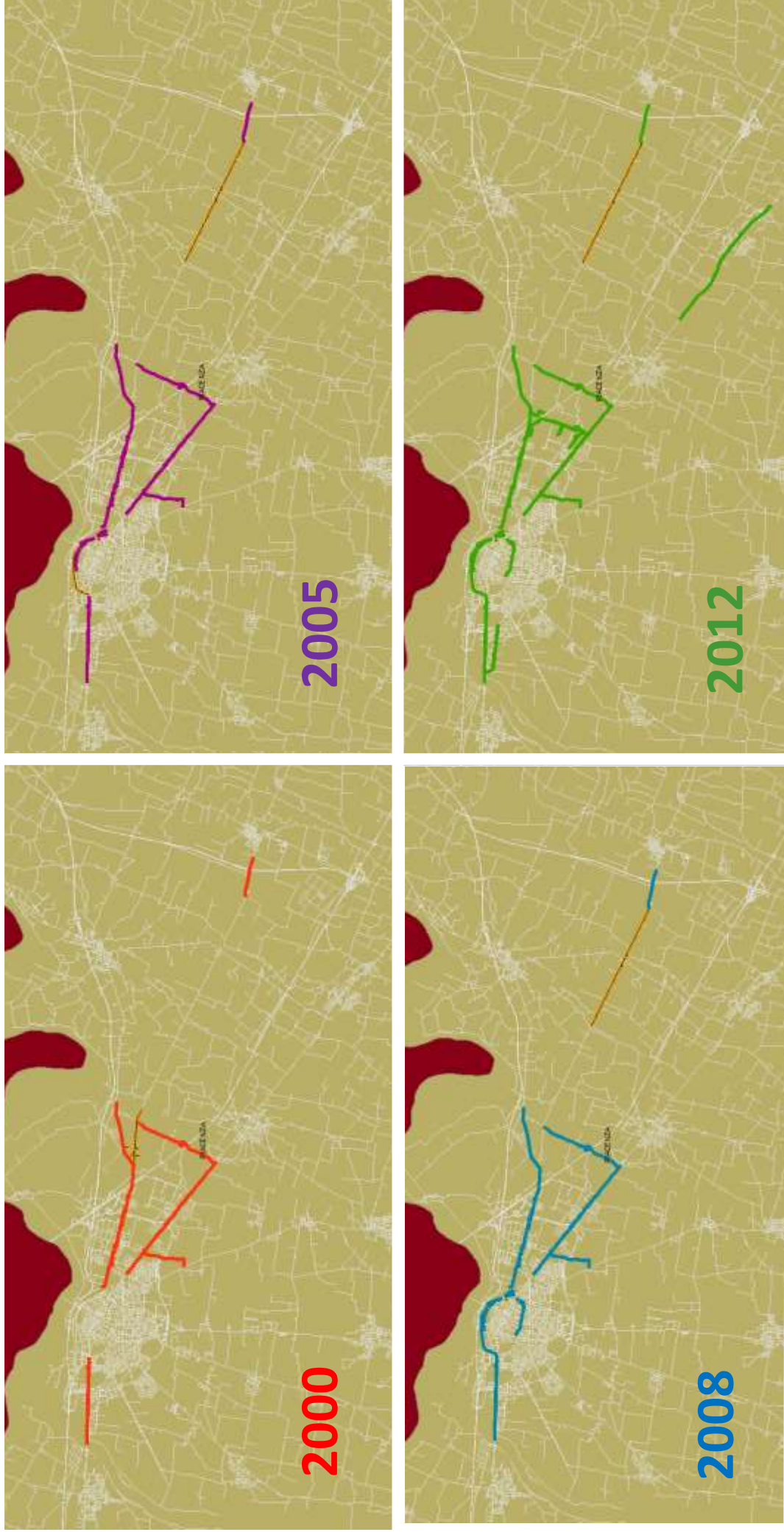
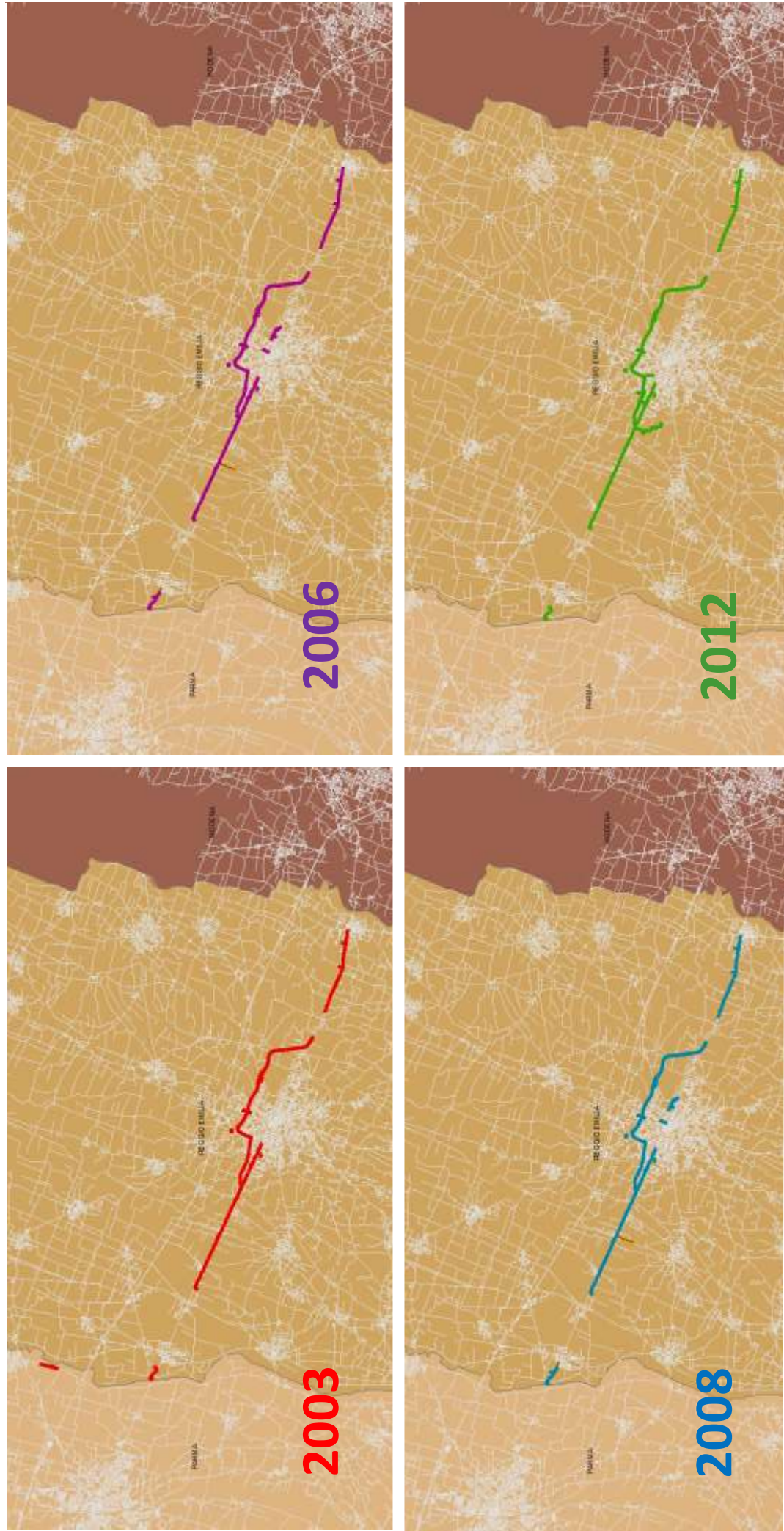


Fig. 6 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna. RAVENNA -Configurazioni per anni significativi: 1999,2004,2009,2012



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

Fig. 7 - Prostituzione di strada nelle città dell’Emilia Romagna. REGGIO EMILIA -Configurazioni per anni significativi: 2003,2006,2008, 2012

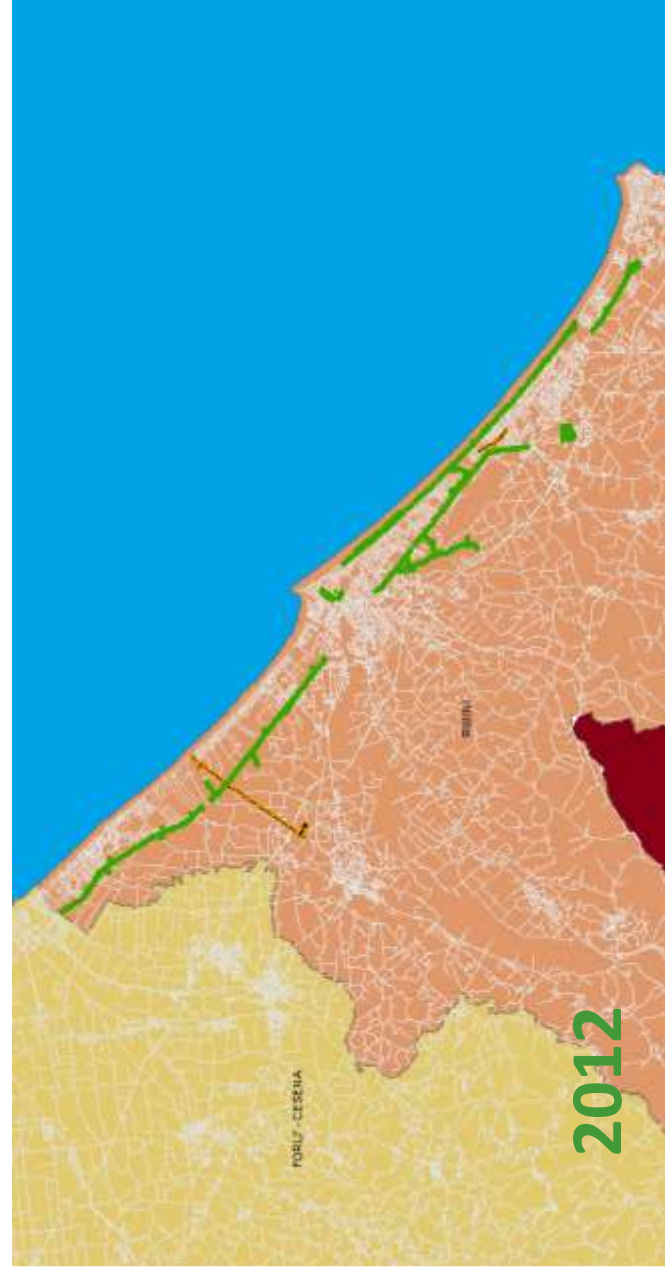


Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013



Fig. 8 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna.
RIMINI -Configurazioni per anni significativi: 1996, 2011, 2012

Fonte: Comune di Rimini, nostra elaborazione, 2013



Allegato II

Mappe tematiche per ambiti urbani


Configurazioni della prostituzione di strada
per città, per ambiti urbani e per anni significativi

Legenda degli ambiti urbani

 **Centri Storici**

 **Aree residenziali & Aree residenziali miste**

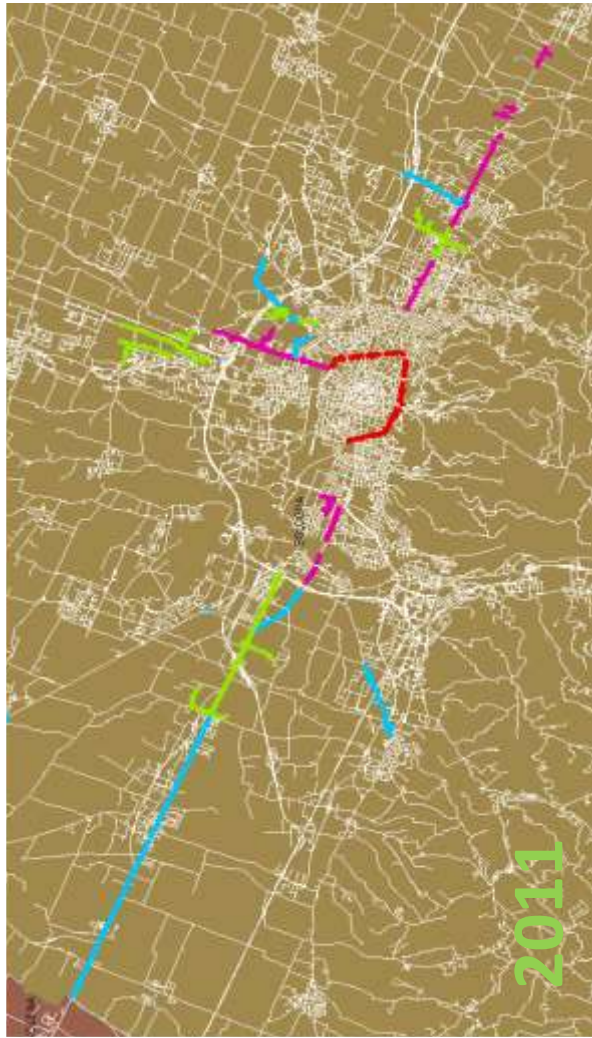
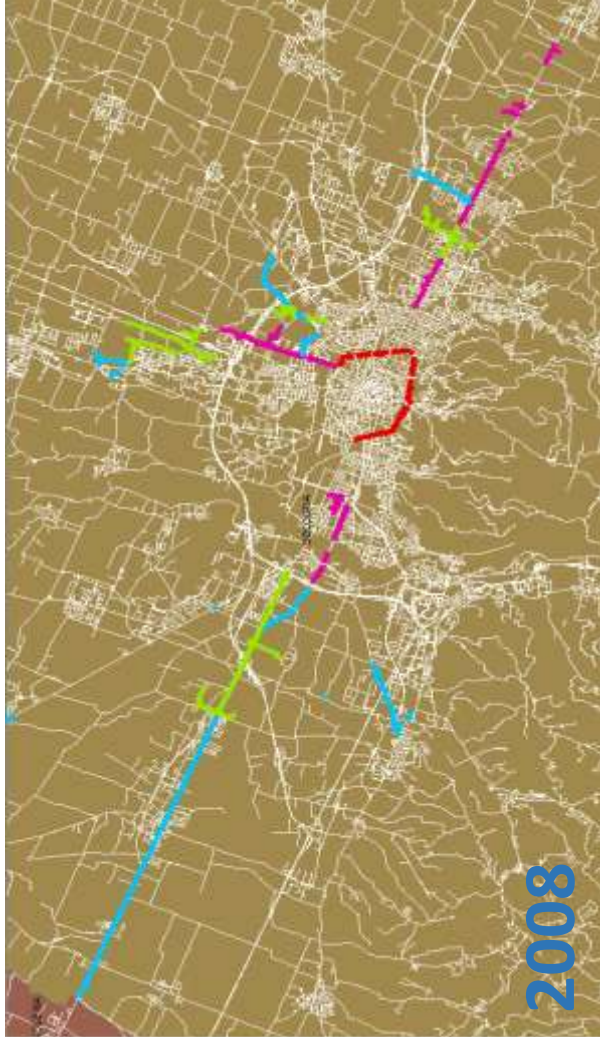
 **Aree industriali & Aree industriali e artigianali & Poli funzionali**

 **Aree turistiche-ricreative**

 **Aree agricole periurbane & Aree agricole**

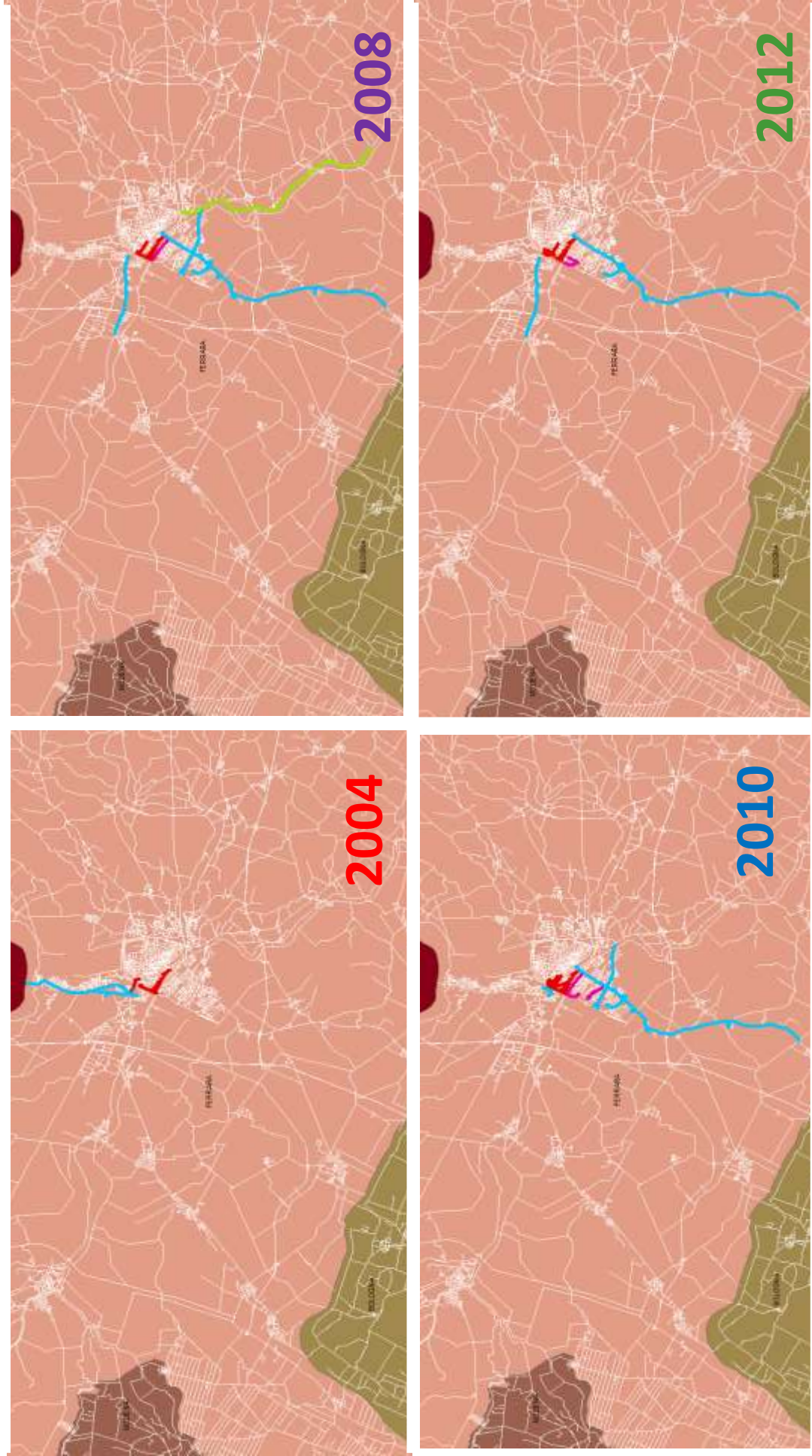
Fig. 9 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna.

BOLOGNA -Configurazioni per ambiti urbani e per anni significativi:, 1998,2003,2005,2008,2011



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

Fig.10 - Prostituzione di strada nelle città dell’Emilia Romagna. FERRARA -Configurazioni per ambiti urbani e per anni significativi: 2004,2008,2010,2012



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

Fig.11 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna. MODENA -Configurazioni per anni significativi:1998, 2003,2008,2012

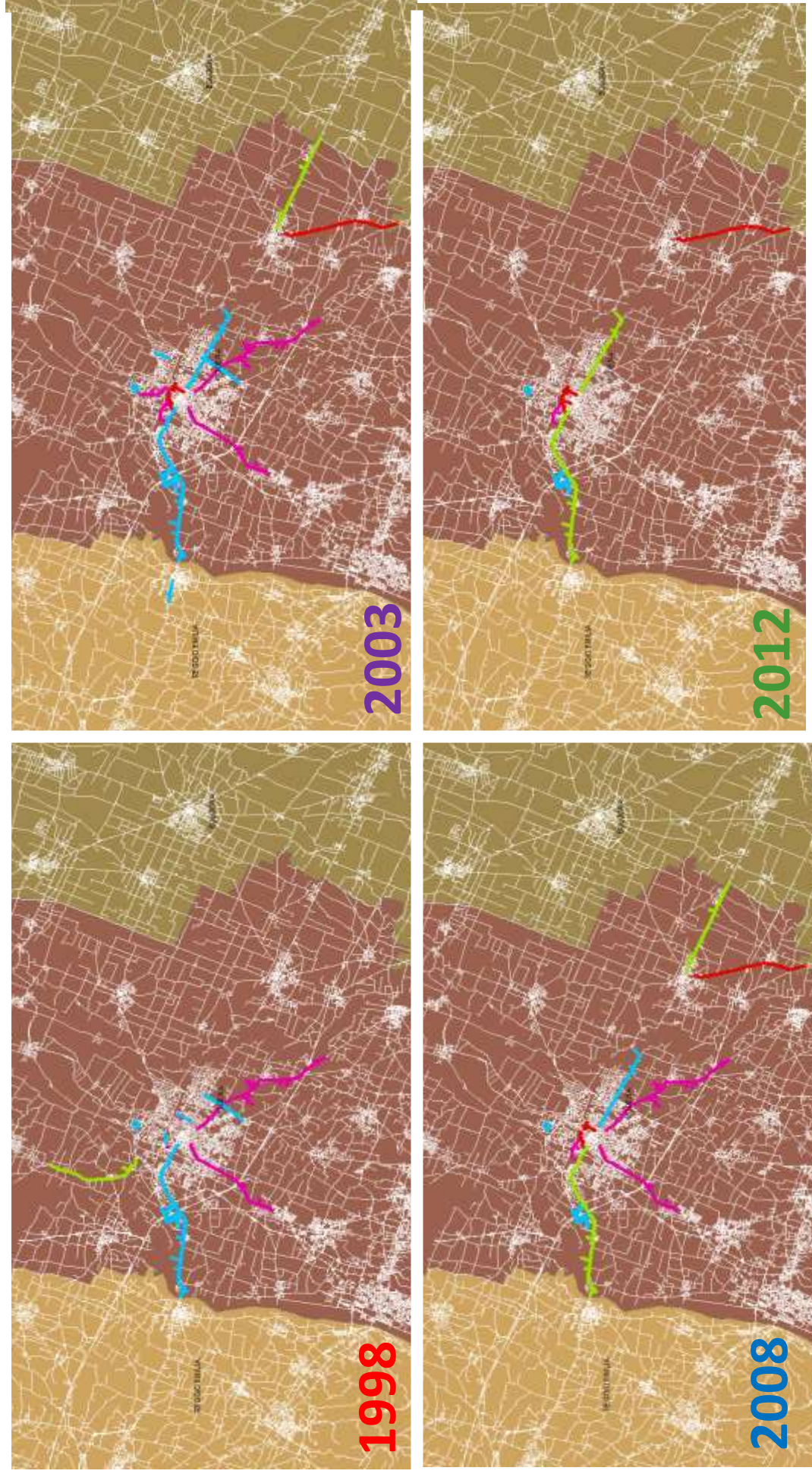
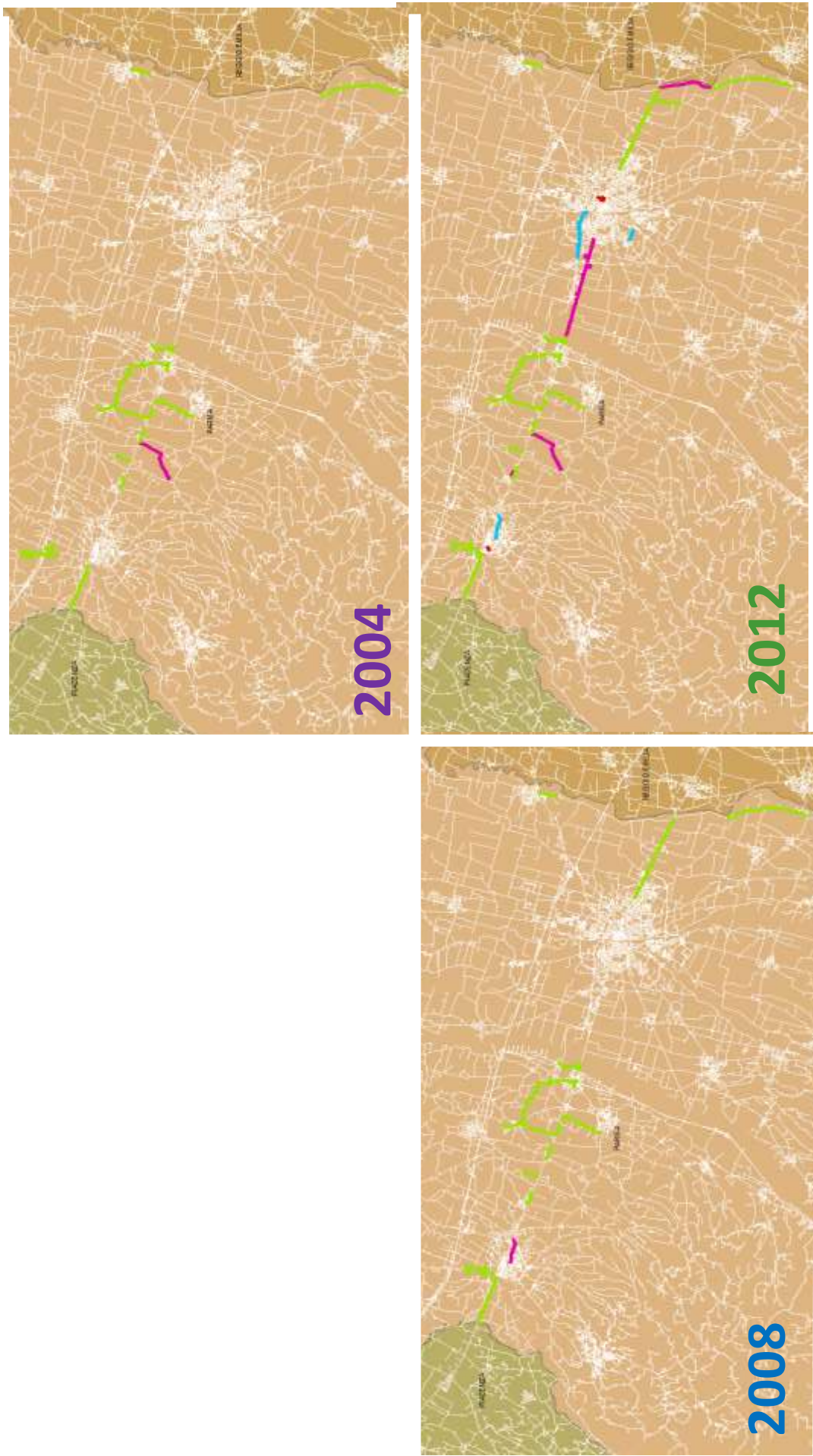
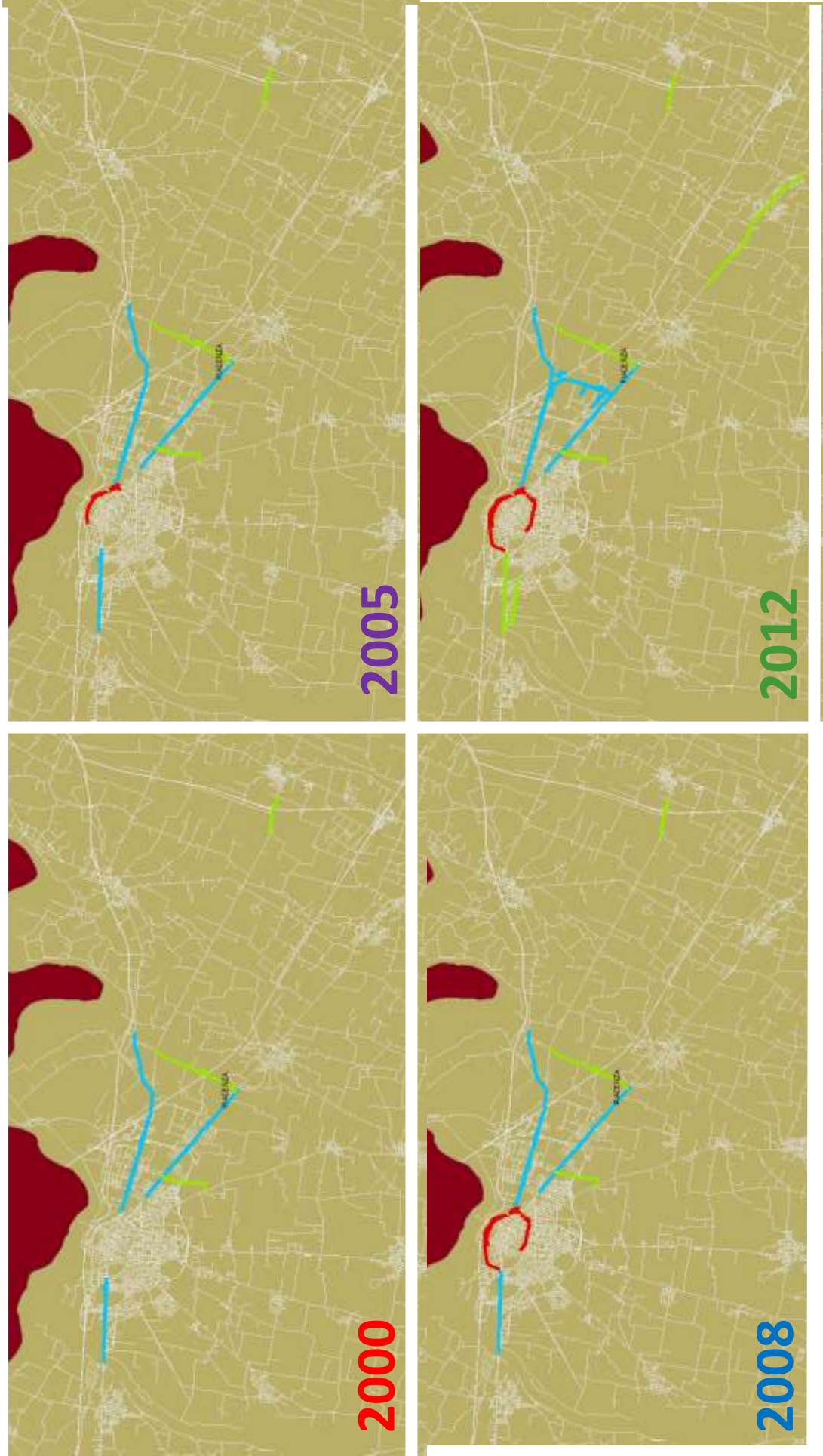


Fig.12 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna. PARMA -Configurazioni per ambiti urbani e per anni significativi:2004,2008,2012



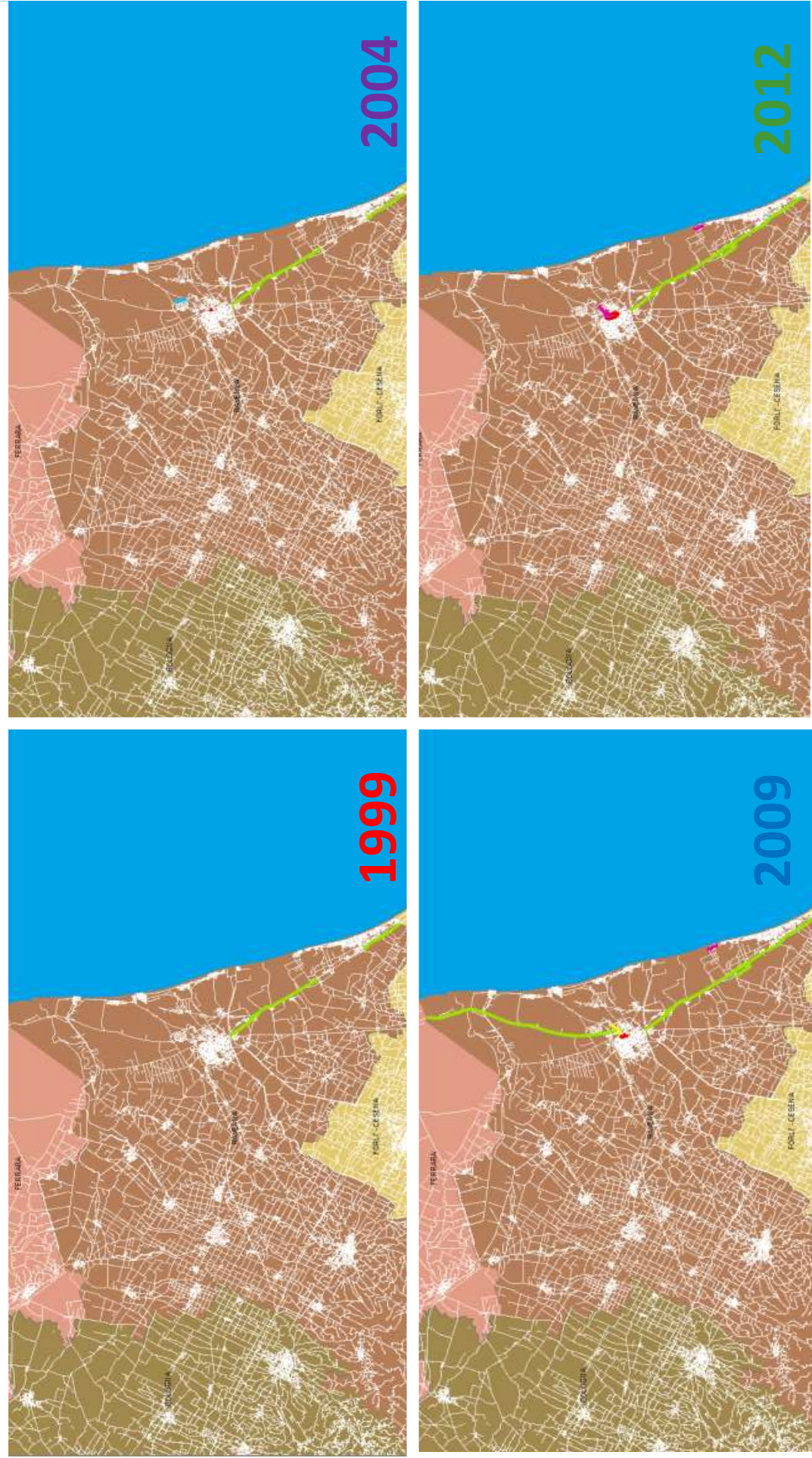
Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

Fig.13 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna. PIACENZA -Configurazioni per anni significativi:2000, 2005,2008,2012



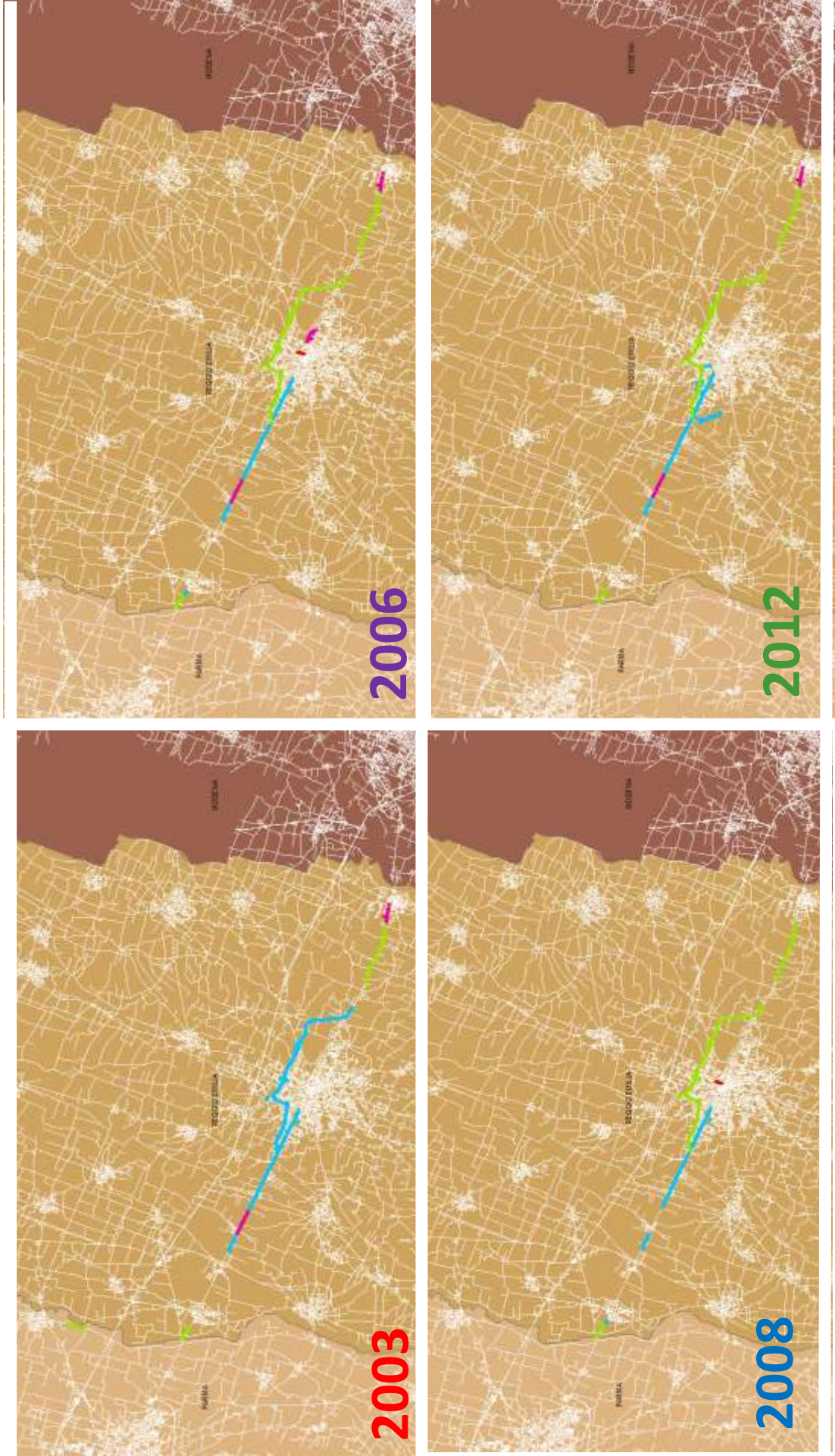
Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

Fig.14 - Prostituzione di strada nelle città dell’Emilia Romagna. RAVENNA -Configurazioni per anni significativi:1999, 2004,2009,2012



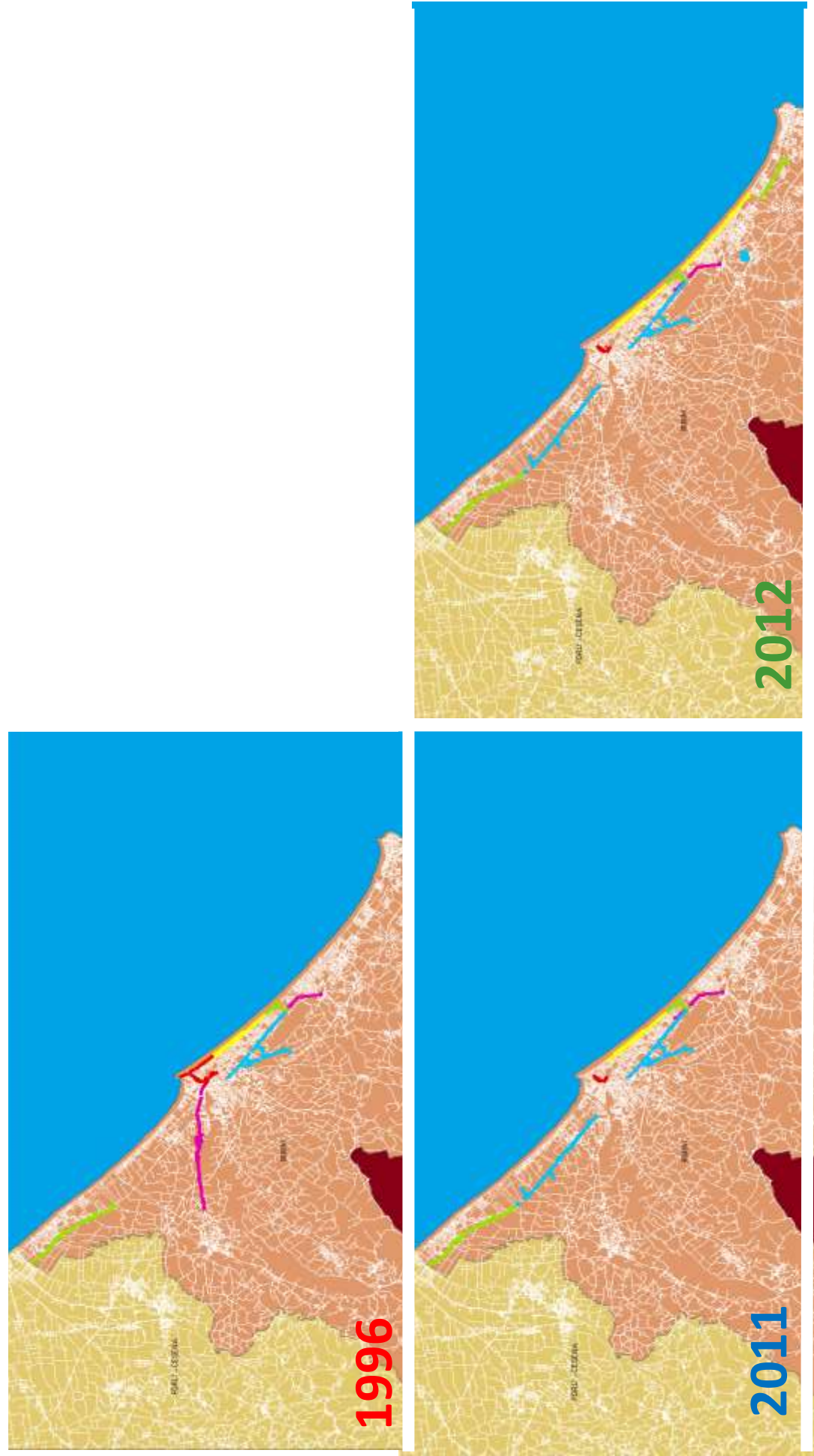
Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

Fig.15 - Prostituzione di strada nelle città dell'Emilia Romagna. REGGIO EMILIA -Configurazioni per anni significativi:2003, 2006,2008,2012



Fonte: Progetto «Oltre la Strada», Regione Emilia- Romagna, nostra elaborazione, 2013

Fig.16 - Prostituzione di strada nelle città dell’Emilia Romagna. RIMINI -Configurazioni per ambiti urbani e per anni significativi:1996, 2011,2012



Fonte: Comune di Rimini, nostra elaborazione, 2013

Allegato 3 - Prospetto delle ordinanze sindacali contro la prostituzione di strada emesse nelle città dell'Emilia-Romagna dal 1998 al 2012											
Provincia	Comune	Sindaco/a	Coalizione	Mandato/i	Oggetto dell'ordinanza	N. atto	Anno di emissione	Data di emissione	Data di entrata in vigore	Data di scadenza	
BOLOGNA	Bologna	Walter Virali	centro-sinistra	1993- 1995 1995-1999	Disposizioni attuative dell'art. 8 del Regolamento di Polizia Urbana	13981/3	1998	15/09/98	10/10/98	non indicata	
				1995-1999 2004	non indicato	109	1998	27/08/98	01/09/98	non indicata	
				2004-2009	non indicato	358	2008	11/12/08	immediata	non indicata	
				2009 - in corso	non indicato	223	2009	25/09/09	immediata	non indicata	
				2004-2009 2009 - in corso	non indicato	143	2010	30/07/10	immediata	non indicata	
Crespellano	Crespellano	Gianni Gamberini	centro-sinistra	2004-2009	Prevenzione del fenomeno prostituzione in aree pubbliche	162	2008	12/12/08	immediata	non indicata	
				2004-2009	Interventi di contrasto alla prostituzione su strada e tutela della sicurezza urbana	151	2008	13/12/08	immediata	non indicata	
FERARRA	Ferrara	Tiziano Tagliani	centro-sinistra	2009 - in corso	Ordinanza per la prevenzione e il contrasto dei comportamenti connessi all'esercizio della prostituzione sulla pubblica via.	76406	2012	17/10/12	immediata	18/12/12	
MODENA	Modena	Giuliano Barbolini	centro-sinistra	1995-1999 2000-2004	Intralcio circolazione - prestazioni sessuali a pagamento	28146	1998	31/07/98	immediata	non indicata	
				2004-2009 2009 - in corso	Intralcio circolazione - prestazioni sessuali a pagamento	4017	1999	?	immediata	non indicata	
				2004-2009 2009 - in corso	Intralcio circolazione - prestazioni sessuali a pagamento	155279	2008	09/12/08	immediata	non indicata	
				2009 - in corso	Intralcio circolazione - prestazioni sessuali a pagamento	104	2009	18/03/09	immediata	non indicata	
PARMA	Parma	Pietro Vignali	centro-destra	2007-2011	Ordinanza per la prevenzione dell'attività di prostituzione sulle strade e spazi aperti a tutela della sicurezza urbana	267	2008	12/09/08	15/09/08	non indicata	
				1995-1999	Ordinanza in materia di contrasto ai comportamenti che turbano la convivenza civile e offendono la pubblica decenza negli spazi degli edifici condominiali.	442	2009	13/11/09	immediata	non indicata	
PIACENZA	Piacenza	Roberto Reggi	centro-sinistra	1999-2004 2004-2009	Ordinanza per la prevenzione dell'attività di prostituzione sulle strade e spazi aperti a tutela della sicurezza urbana	247	2008	25/09/08	01/10/08	non indicata	
				2007 - 2012	Tutela della sicurezza urbana anche attraverso il contrasto della prostituzione su strada	565	2008	16/10/08	27/10/08	non indicata	
				1997-2001	Misure preordinate ad una maggiore sicurezza stradale nonché ad un ordinato utilizzo del demanio stradale.Divieti riguardanti la domanda e l'offerta di prestazioni sessuali a pagamento svolte in suolo pubblico	327	1999	15/04/99	immediata	non indicata	
				2001-2006	Misure per una maggiore sicurezza stradale ed un ordinato utilizzo della sede stradale	794	2002	15/06/02	immediata	non indicata	
RAVENNA	Ravenna	Fabrizio Matteucci	centro sinistra	2006-2011 2011 - in corso	Ordinanza contrasto alla prostituzione su strada e divieto di contrattare prestazioni sessuali a pagamento	219	2009	20/02/09	22/02/12	30/09/2009	
				centro sinistra	Ordinanza contrasto alla prostituzione su strada e divieto di contrattare prestazioni sessuali a pagamento	1791	2009	17/10/09	(1)	(2)	
				centro sinistra	Ordinanza volta al contrasto della prostituzione su strada ed al divieto di contrattare prestazioni sessuali a pagamento	schema di ordinanza (3)	2012				
				2006-2011 2005-2005-2010	Misure preordinate ad una maggiore sicurezza stradale nonché ad un ordinato utilizzo del demanio stradale.Divieti riguardanti la domanda e l'offerta di prestazioni sessuali a pagamento svolte in suolo pubblico	3526	1999	03/06/99	immediata	non indicata	
RAVENNA	Faenza	Claudio Casadio	centro sinistra	2010-in corso	Divieto di domanda e offerta di prestazioni sessuali a pagamento svolte sul suolo pubblico	4133	2008	18/10/08	27/10/08	non indicata	
				1999-2004	Istituzione divieto di circolazione in orario notturno nelle vie comunali: Volta, Galvani, Aldrovani, Dalle Fabbriche, Feriali e Bufalini	29903	2010	23/07/10	immediata	non indicata	
				2004 - 2009 2009 - in corso	Misure preordinate ad una maggiore sicurezza stradale nonché ad un ordinato utilizzo del demanio stradale.Divieti riguardanti la domanda e l'offerta di prestazioni sessuali a pagamento svolte in suolo pubblico	4509	1999	19/04/99	immediata	non indicata	
				2004 - 2009 2009 - in corso	Misure per una maggiore sicurezza stradale ed un ordinato utilizzo della sede stradale	5339	2002	21/06/02	immediata	non indicata	
Cervia	Cervia	Roberto Zoffoli	centro sinistra	2004 - 2009 2009 - in corso	Ordinanza di contrasto alla prostituzione su strada e divieto di contrattare prestazioni sessuali a pagamento per ragioni di sicurezza urbana	52	2009	20/02/09	22/02/09	30/09/09	
				2004 - 2009 2009 - in corso	Ordinanza di contrasto alla prostituzione su strada e divieto di contrattare prestazioni sessuali a pagamento	350	2009	08/10/09	(1)	(2)	
				2004-2009	Ordinanza a tutela della incolumità pubblica e della sicurezza della circolazione	12	2012	10/08/12	non indicata	non indicata	
				2004-2009	Contrasto alla prostituzione di strada e tutela della sicurezza urbana	18315	2009	30/07/09	non indicata	non indicata	
REGGIO EMILIA	Reggio Emilia	Graziano Delino	centro - sinistra	2009 - in corso	Ordinanza contingibile ed urgente per prevenire e contrastare gravi pericoli per comportamenti connessi all'esercizio della prostituzione sulla pubblica via.	13902	2012	08/08/12	10/08/12	15/10/12	
				1995-1999	non indicato	91	1998	24/08/98	immediata	non indicata	
RIMINI	Rimini	Alberto Ravaioli	centro - sinistra	1994-1999 1999-2001	Misure preordinate ad una maggiore sicurezza stradale nonché ad un ordinato utilizzo del demanio stradale.Divieti riguardanti la domanda e l'offerta di prestazioni sessuali a pagamento svolte in suolo pubblico	18799A	1998	28/01/98	immediata	non indicata	
				2001-2006 -2011	Tutela della sicurezza urbana attraverso la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di degrado della qualità urbana anche derivanti da situazioni connesse all'esercizio della prostituzione	4573	2011	14/01/11	immediata	non indicata	
				2011 - in corso	Prevenzione situazione di grave pericolo per la sicurezza urbana in alcuni luoghi del Comune di Rimini, derivante dalle modalità di esercizio dell'attività di prostituzione su strada.	183017	2011	13/12/11	immediata	31/03/12	
				2004-2009	Ordinanza contingibile e urgente per prevenire e contrastare gravi pericoli per comportamenti connessi all'esercizio della prostituzione sulla pubblica via	94510	2012	29/06/12	01/07/12	15/10/12	
				2004-2009	non indicato	97	2008	09/07/08	immediata	non indicata	
Ricezione	Massimo Proni	centro - sinistra	centro - sinistra	2009 - in corso	Ordinanza contingibile e urgente per prevenire e contrastare gravi pericoli per comportamenti connessi all'esercizio della prostituzione sulla pubblica via	107	2012	30/07/12	30/07/12	31/10/12	
				2009 - in corso	Ordinanza contingibile e urgente per prevenire e contrastare gravi pericoli per comportamenti connessi all'esercizio della prostituzione sulla pubblica via	136	2012	31/10/12	01/11/12	31/01/13	

Note: (1) dopo 7 gg dalla pubblicazione; (2) sino alla sua espresa revoca qualora cessino i presupposti di fatto e di diritto accertati anche a seguito del costante monitoraggio della situazione

ALLEGATO IV

ELENCO DELLE INTERVISTE AI TESTIMONI PRIVILEGIATI

SINDACI

INTERVISTE 2002

1. *Giannantonio Mingozzi*, Vicesindaco del Comune di Ravenna
2. *Massimo Medri*, Sindaco del Comune di Cervia (Ravenna)
3. *Alberto Ravaioli*, Sindaco del Comune di Rimini
4. *Elio Ferri*, Vicesindaco del Comune di Faenza (Ravenna)
5. *Giacomo Venturi*, Sindaco del Comune di Zola Predosa (Bologna)
6. *Giuliano Barbolini*, Sindaco del Comune di Modena
7. *Anna Pozzi*, Sindaca del Comune di Rubiera (Reggio-Emilia)
8. *Fabrizio Bolzoni*, Sindaco del Comune di Montechiarugolo (Parma)
9. *Fabio Fecci*, Sindaco del Comune di Noceto (Parma)

INTERVISTE 2012

10. *Fabrizio Matteucci*, Sindaco del Comune di Ravenna
11. *Giorgio Pighi*, Sindaco del Comune di Modena
12. *Graziano del Rio*, Sindaco del Comune di Reggio Emilia
13. *Roberto Zoffoli*, Sindaco del Comune di Cervia (Ravenna)
14. *Stefano Fiorini*, Sindaco del Comune di Zola Predosa (Bologna)
15. *Loris Ropa*, Sindaco del Comune di Anzola dell'Emilia (Bologna)

COMANDANTI DI POLIZIA MUNICIPALE

INTERVISTE 2002

1. *Cristina Caggiati*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Montechiarugolo, Parma.
2. *Luciano Ravasini*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Noceto (Parma).
3. *Stefano Lucci*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Bologna.
4. *Glauco Caldarella*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Cervia (Ravenna).
5. *Paola Lipparini*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Zola Predosa (Bologna).
6. *Domenico Gallo*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Rimini.
7. *Vasco Talenti*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Faenza (Ravenna).
8. *Corrado Uguccione*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Ravenna.
9. *Roberto Leonelli*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Modena.

10. *Ivaldo Bertarelli*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Rubiera (Reggio Emilia)

INTERVISTE 2012

11. *Cristina Caggiati* – Comandante della Polizia Municipale, Unione di Comuni Pedemontana Parmense (Montechiarugolo, Parma)
12. *Luciano Ravasini*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Noceto (Parma)
13. *Carlo Di Palma*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Bologna
14. *Roberto Ricci*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Cervia (Ravenna)
15. *Paola Lipparini*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Zola Predosa (Bologna)
16. *Renza Malchiodi*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Piacenza
17. *Vasco Talenti*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Rimini
18. *Stefano Rossi*, Comandante di Polizia Municipale, Comune di Ravenna
19. *Elena Fiore*, Comandante di Polizia Municipale, Associazione di Comuni Pianura Forlivese (Forlì)
20. *Laura Trentini*, Comandante di Polizia Municipale, Associazione di Comuni Unione Terre Estensi (Ferrara)

OPERATORI SOCIALI

INTERVISTE 2012

1. *Porpora Marcasciano*, coordinatrice Unità di strada di Bologna, MIT
2. *Franco Boldini*, coordinatore Unità di strada di Modena, Comune di Modena
3. *Dora Casalino*, coordinatrice Unità di strada di Ferrara, Centro Donne e Giustizia
4. *Valentina Bellotti*, coordinatrice Unità di strada di Ravenna, Persone in Movimento, cooperativa sociale.

